



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

ANDERSON LUIZ DIAS

**CONSIDERAÇÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA DE IMPEACHMENT NO BRASIL**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Brasília  
2016

ANDERSON LUIZ DIAS

**CONSIDERAÇÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA DE IMPEACHMENT NO BRASIL**

Monografia apresentada como pré-requisito para  
obtenção do título de bacharel em Ciência  
Política pela Universidade de Brasília

Orientador: Graziela Dias Teixeira

Brasília  
2016

# **CONSIDERAÇÕES SOBRE A EXPERIÊNCIA DE IMPEACHMENT NO BRASIL**

Monografia apresentada como pré-requisito para  
obtenção do título de bacharel em Ciência  
Política pela Universidade de Brasília

Orientador: Graziela Dias Teixeira

**PROFESSORA GRAZIELA DIAS TEIXEIRA**

(Universidade de Brasília)

**PROFESSOR ANINHO MUCUNDRAMO IRACHANDE**

(Universidade de Brasília)

Brasília

2016

## **Agradecimentos**

Primeiramente agradeço à minha família por todas as forças e fé que por ela foram depositadas em mim. Tenho plena convicção de que sem os esforços dos meus pais e dos meus irmãos, que trilharam comigo não apenas esta recente caminhada pela Universidade de Brasília, mas também por toda a minha jornada de vida, eu não teria alcançado o feito de concluir este curso de bacharelado em Ciência Política. Foram eles, afinal de contas, minha principal fonte de conforto, tanto material quanto principalmente emocional, para que eu conseguisse concluir tal tarefa. Assim, deixo claro que antes de uma vitória minha esta é uma conquista de toda a família. Os nomes Adelar e Lúcia, meu pai e mãe, e Adelar Filho e Anne, meus irmãos, sempre estarão comigo. Agradeço especialmente à minha mãe, que realizou incontáveis sacrifícios à sua vida pessoal e profissional para que pudesse ver seus filhos educados e formados.

Agradeço também às várias amigas que me acompanharam durante este processo, sejam elas aquelas que foram formadas dentro da universidade ou fora dela. Assim, Matheus, Karina, Tayla, Nathália, Renan, Júlia, Daniel, Adriano, Adolfo, Yann, tiveram papel fundamental nesta trajetória. Nossas conversas sérias sempre me levaram à reflexão e as descontraídas (a maioria delas, felizmente) sempre me mantiveram alegre e bem-humorado.

Agradeço também à minha professora orientadora, a professora Graziela Dias Teixeira. Nossos encontros sempre foram muito produtivos e as conversas que tivemos sempre me renderam muitos questionamentos e ideias que me impulsionaram para a conclusão deste trabalho. Além de terem sido fundamentais para que eu pudesse organizar meus pensamentos. Foram as suas aulas que me fizeram ter um primeiro contato com a temática de controle dos agentes públicos. Agradeço também ao meu professor revisor, o professor Aninho, além de todos os outros professores do meu departamento, por terem sempre sido fonte de conhecimento.

Por fim, agradeço especialmente também à minha namorada e companheira, Lucíola. Foi o seu espírito leve e generoso que me foi fonte de tantos momentos de alegria, descanso, conforto e motivação durante a reta final desta caminhada de 4 anos. Você foi a responsável por me animar nos momentos mais difíceis, sempre sendo carinhosa, compreensiva e amiga. Este trabalho não teria, de forma alguma, sido concluído se não fosse pelas energias que você me transferiu. Saiba que além de fonte de inspiração para mim, você foi também motivo das minhas maiores alegrias recentes.



## **Resumo**

A conclusão do processo de impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff, em 2016, resultou no segundo afastamento definitivo de um Presidente da República de seu cargo na recente experiência democrática brasileira. Tentativas semelhantes não foram, aliás, escassas em nossa história, embora não tão bem-sucedidas em seu intuito. Frente a esse processo, o objetivo deste trabalho foi o de buscar, a partir de três variáveis – desempenho da gestão presidencial, embasamento jurídico do pedido de afastamento, tamanho da base governista no Congresso Nacional –, compreender como essas teriam afetado o andamento e resultado dos pedidos de processos de destituição presidencial que sofreram Fernando Collor de Mello, Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio “Lula” da Silva e Dilma Vana Rousseff. Buscando assim melhor entender o funcionamento do mecanismo de impeachment no Brasil e sua relação com o arranjo político-institucional do Presidencialismo de Coalizão.

**Palavras-Chave:** Impeachment, Presidencialismo de Coalizão, Accountability, Brasil

## **Abstract**

The completion of the impeachment process of former President Dilma Rousseff in 2016 resulted in the second definitive removal of a President of the Republic from office in the recent Brazilian democratic experience. Similar attempts were, in fact, plentiful in our history, though not as successful in their purpose. In view of this process, the objective of this study was to seek, based on three variables (performance of presidential management, legal basis of the request for impeachment, size of the ruling base in the National Congress), to understand how these factors could have affected the progress and outcome of the requests for processes of presidential removal that suffered Fernando Collor de Mello, Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio "Lula" da Silva and Dilma Vana Rousseff. Such effort was taken in order to better understand the functioning of the mechanism of impeachment in Brazil and its relation with the political-institutional arrangement of Coalition Presidentialism.

**Keywords:** Impeachment, Coalition Presidentialism, Accountability, Brazil

## SUMÁRIO

1. Introdução .....	08
2. Surgimento do Princípio da separação de poderes .....	11
3. Noção de <i>Accountability</i> .....	25
4. O mecanismo do <i>Impeachment</i> .....	29
5. O presidencialismo de coalizão .....	36
6. Metodologia .....	41
7. Análise .....	48
7.1 Collor .....	48
7.1.1 Popularidade da Gestão .....	49
7.1.2 Embasamento Jurídico .....	49
7.1.3 Base Parlamentar .....	50
7.2 FHC .....	50
7.2.1 Popularidade da Gestão .....	51
7.2.2 Embasamento Jurídico .....	53
7.2.3 Base Parlamentar .....	53
7.3 Lula .....	54
7.3.1 Popularidade da Gestão .....	56
7.3.2 Embasamento Jurídico .....	57
7.3.3 Base Parlamentar .....	57
7.4 Dilma .....	58
7.4.1 Popularidade da Gestão .....	59
7.4.2 Embasamento Jurídico .....	60
7.4.3 Base Parlamentar .....	60
7.5 Quadro Sintético .....	61
8. Considerações Finais .....	64
9. Referências .....	68



## 1. INTRODUÇÃO

Em 31 de agosto de 2016, o Senado Federal exerceu sua prerrogativa constitucional e optou por aprovar, por 61 votos a 20, o afastamento definitivo de Dilma Rousseff da presidência da República. A votação marcou a conclusão de um processo que formalmente teve início no dia 02 de dezembro de 2015, quando o presidente da Câmara dos Deputados, o agora deputado cassado Eduardo Cunha, aceitou o pedido de *impeachment* apresentado à Casa pelos juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e a advogada Janaína Conceição Paschoal. O referido pedido, por sua vez, foi apresentado em 21 de outubro do mesmo ano, em meio a uma onda de protestos e manifestações contrárias à Dilma e ao Partido dos Trabalhadores (PT) que já principiou a mobilizar parte relevante da população brasileira em torno da pauta do afastamento já em março daquele ano.

Assim finalizou-se a etapa que decretou a conclusão do segundo processo de *impeachment* da experiência democrática brasileira, após o período de autoritarismo do regime ditatorial instaurado em nosso país entre os anos 1964-1985. O primeiro Presidente da República a ter sido sujeito a esse tipo de procedimento em nossa história recente foi Fernando Collor de Mello, embora não tenham sido de qualquer maneira escassas as tentativas de impedimento dos outros presidentes em exercício do cargo desde a redemocratização<sup>1</sup>. E, se regredirmos mais alguns anos de nossa história, fica claro que, desde que foi estabelecido institucionalmente o mecanismo do *impeachment* no Brasil, nosso país presenciou outros esforços nesse sentido<sup>2</sup>. A realidade brasileira, vale ressaltar, no entanto, pouco converge com a experiência democrática de outros países presidencialistas. Em sua longa trajetória política pós-Independência, inaugurada em 1776, os Estados Unidos da América, por exemplo, só chegaram a vivenciar três processos de *impeachment*, sendo que destes nenhum chegou a ser aprovado na fase final de apreciação pela Casa Superiora, o Senado. Países latino-americanos, com estruturas sociais e econômicas mais semelhantes às nossas, também contam com uma resistência maior à utilização deste mecanismo, embora valha ressaltar que estes países também contam com um rico histórico de deposições e renúncias presidenciais<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> UOL NOTÍCIAS. De 132 pedidos de *impeachment* desde Collor, ação contra Dilma é 2ª aceita.

<sup>2</sup> BRASIL. Senado Federal. Dois presidentes do Brasil sofreram *impeachment* em 1955. Então, foram afastados os presidentes Carlos Luz e Café Filho.

<sup>3</sup> HOCHSTETLER, Kathryn. Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul.

Dos últimos sete presidentes do Brasil, dois chegaram a ser afastados, Fernando Collor e Dilma Rousseff, e dois cumpriram mandatos tampões em razão deste processo, Itamar Franco e Michel Temer. Em outras palavras 57%<sup>4</sup> de nossos presidentes foram alvos ou frutos do mecanismo do afastamento.

O fato de que costumeiramente, no Brasil, grupos políticos recorrem à ferramenta do *impeachment* chama e merece atenção. Convém, portanto, buscar entender porque a ferramenta, usada tão frequentemente em nossa democracia brasileira, em certas ocasiões de fato chega a alcançar o objetivo proposto, que seria o afastamento definitivo do presidente, e em outras falha totalmente.

Para a possível explicação do sucesso e fracasso de um processo de *impeachment* foram propostas três variáveis. Antes é necessário explicar que sucesso aqui é entendido como o afastamento do referido presidente e fracasso a sua manutenção na presidência. As variáveis propostas são as seguintes:

- Apoio parlamentar ao presidente da República;
- Desempenho do governo;
- Fundamentação jurídica do pedido.

Assim o propósito deste trabalho é tentar investigar a influência dessas três variáveis sobre o curso de um processo de *impeachment*.

Para tanto, foi feita uma divisão deste texto em partes que possibilitassem a visualização e representação da construção histórica do desenvolvimento da noção do afastamento de autoridades até a execução desta ferramenta em nossa realidade democrática brasileira pós-regime civil-militar de 1964. Dessa forma, o trabalho se dispõe da seguinte maneira:

- Capítulo 1: Esta presente introdução;
- Capítulo 2: O surgimento do princípio da Separação dos Poderes;
- Capítulo 3: A noção de *accountability*<sup>5</sup> e sua importância para a constituição de mecanismos de controle dos agentes públicos;
- Capítulo 4: A criação do *impeachment*, seus motivos e *modus operandi*;

---

<sup>4</sup> Percentual obtido pela simples divisão do número de Presidentes afetados diretamente por impedimentos, sejam eles os impedidos ou os sucessores, pela quantidade total de Presidentes que tivemos desde o fim do regime de 64.

<sup>5</sup> A relação entre o conceito e o tema tratado será explicada adiante.

- Capítulo 5: Contextualização do sistema político brasileiro, especificamente sobre o Presidencialismo de Coalizão;
- Capítulo 6: Apresentação da metodologia utilizada para a análise;
- Capítulo 7: Análise dos governos democráticos brasileiros recentes sob a ótica das variáveis selecionadas;
- Capítulo 8: Considerações finais.

A realidade social humana, por ser tão complexa, exige que o pesquisador delimite bem quais são as possíveis variáveis para análise do objeto e, portanto, nenhum trabalho desse tipo seria capaz de realmente abarcar todas as possíveis questões que podem interferir nos resultados verificados. Mais adiante será mais bem apresentado o porquê da escolha dessas três variáveis em detrimento de outras que também poderiam ter fator decisivo para a conclusão de um processo de *impeachment*.

A confecção deste trabalho contou com pesquisa bibliográfica acerca de reflexões teóricas sobre temas de controle de agentes públicos e separação dos poderes para melhor fundamentação das partes iniciais deste trabalho, além do uso de notícias de jornal, revistas e dados abertos disponibilizados por institutos de pesquisa para a confecção das análises presentes neste texto.

Com estes subsídios teóricos e informacionais, buscou-se comparar como se comportaram as variáveis especificadas anteriormente durante os governos, em especial no auge de suas crises e tensões, dos presidentes Fernando Collor, Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio “Lula” da Silva e Dilma Rousseff. A disposição e intensidade com que estas variáveis elencadas se apresentaram em cada um destes casos forneceram meios para procurar padrões de funcionamento destas, o que acabou por evidenciar quais mais contribuem para o desfecho do processo.

## 2. SURGIMENTO DO PRÍNCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES

Este trabalho tem início com uma apresentação acerca da história do princípio da separação dos poderes. Como será indicado nas seções futuras deste texto, este princípio, e a filosofia que o sustenta, é essencial para a manutenção da estrutura do Estado republicano, onde existe uma rede de freios e controles à atuação dos agentes públicos. Esta concepção de controles mútuos foi o que deu origem à criação da ferramenta do *impeachment*, objeto de estudo deste trabalho.

Para a realização desta tarefa, fez-se razoável retornar alguns séculos à transição da Antiguidade à Idade Média, e daí em diante, para que tal exercício pudesse ser cumprido. Assim, dá-se início à apresentação da sucessão dos fatos históricos que culminaram com a criação do primeiro regime de governo parlamentarista ocidental moderno, o parlamentarismo inglês.

A migração de diversos povos germânicos aos mais variados rincões da Europa, processo característico do período da Antiguidade Tardia, foi responsável por disseminar na maioria dos países “invadidos” alguns traços sociopolíticos destas populações. Assim, os grupos humanos nativos dos territórios conquistados na Península Ibérica, na Grã-Bretanha, no Norte da África e na Península Itálica, localidades estas que já haviam se “romanizado” há séculos, logo passaram a incorporar alguns dos aspectos típicos das estruturas sociais dos clãs “bárbaros”, fazendo surgir novas instituições de caráter romano-germânico. A fusão destes dois paradigmas socioculturais, iniciado antes das invasões, é responsável por dar início à transição do modelo social e político antigo para o feudal<sup>6</sup>.

Com a chegada do século VII este processo de síntese do feudalismo já se encontra bastante avançado. Agora, as novas estruturas sociais e instituições políticas assumem um caráter de oposição ao legado romano clássico, não o negando, mas ressaltando a sua superação. Assim, a velha política centralista típica do período do principado romano é substituída por uma mais descentralizadora, garantindo maior autonomia aos líderes tribais proto-feudais. Dentro deste novo contexto, as antigas assembleias deliberativas realizadas pelos clãs bárbaros passam a ser incorporadas como arenas políticas formais e institucionalizadas pelos novos reinos germânicos da Europa, como no Reino dos Francos ou na Heptarquia Anglo-Saxã.

---

<sup>6</sup> ANDERSON, Perry. Passagens da Antiguidade ao feudalismo, p. 123-137.

No caso da Inglaterra, os anglo-saxões que dominavam o território estabeleceram não se sabe ao certo quando, mas é razoável estimar nos anos 600, a instituição do *Witenagemot*. Os *witans*, como eram costumeiramente chamados, constituíam-se de colégios de nobres da terra, tanto eclesiásticos quanto seculares, que tinham a função de aconselhar os vários monarcas ingleses sobre quaisquer matérias de relevância local ou nacional<sup>7</sup>. Cada pequeno reino da Inglaterra contava com seu próprio *witan*<sup>8</sup>. As assembleias tinham, no entanto, apenas poder consultivo, não detendo qualquer tipo de prerrogativa deliberativa.

A hegemonia anglo-saxã sobre a ilha, no entanto, é abruptamente encerrada em 1066, após uma grave crise sucessória em decorrência da morte do Rei inglês, Eduardo, o Confessor, quando a Inglaterra é invadida por tropas conjuntas do ducado da Normandia e do Reino da Noruega. O rei normando Guilherme I, coroado após sua bem-sucedida invasão naval da ilha, decide manter a estrutura do *witan*, entendendo-o como sendo o espaço adequado para estabelecer uma prática de diálogo institucional constante entre o monarca e os nobres que constituíam a elite política nacional. O novo rei, estrangeiro e bastardo, consciente da pouca aceitação que teria entre os homens poderosos nativos da Inglaterra, optou por manter este órgão acreditando que, ao permitir a participação de nobres e membros do clero em sua prerrogativa real de legislar, seria capaz de, por meio da outorga de leis com caráter mais consensual entre aqueles que dominavam o território à época, apaziguar os ânimos e reduzir as tensões políticas oriundas da conquista.

A inovação de Guilherme em relação à velha estrutura do *witan* se deu na forma da criação de duas instituições distintas oriundas das assembleias anglo-saxãs: o *Magnum Concilium* e o *Curia Regis*. O “Grande Conselho” mantinha as características do *witan*, sendo um órgão de aconselhamento do rei que se reunia com certa infrequência e que era composto por homens poderosos indicados pelo próprio monarca. Já o “Conselho do Rei” mantinha as mesmas características de composição da outra instituição, diferenciando-se, no entanto, pelo fato de que este corpo operava quase que em estado de funcionamento contínuo<sup>9</sup>.

Dessa forma, o então *Curia Regis*, ao qual foi atribuída a função de aconselhar o monarca nas temáticas legislativas, executivas e judiciárias, serviu o importante propósito de garantir e de construir constantemente legitimidade política à coroa inglesa, consolidando o

---

<sup>7</sup> THE HISTORY OF PARLIAMENT. British political, social and local history. *Parliament and politics before 1509*.

<sup>8</sup> A Inglaterra não constituía um único reinado entre os séculos V e X. Nesse período, sete pequenos reinos disputavam a hegemonia sobre o país. A unificação só se materializa entre os anos 927 e 953, e destes em diante.

<sup>9</sup> ADAMS, George Burton. "The Descendants of the Curia Regis". *The American Historical Review*. 1907. JSTOR, p. 11-15.

caráter feudal da nova política local. O Conselho, em razão de seu funcionamento constante, logo passa a contar com um corpo de membros especializados em suas atividades e, com a adição de requisitos de representatividade, se transforma definitivamente no primeiro Parlamento da Inglaterra<sup>10</sup>.

O papel da instituição, no entanto, passa por um processo histórico de profunda transformação que tem início com a crise política do início do século XIII. Em meio às graves tensões causadas pela morte precoce do popular rei Ricardo, Coração de Leão, e pelas vultosas dívidas por ele contraídas em suas inúmeras expedições militares ao Oriente Médio e à França, o seu irmão mais novo, jovem e impopular, se viu obrigado a realizar concessões à nobreza feudal inglesa, buscando a superação da crise e a retomada da estabilidade, que se deram na forma do fortalecimento do poder institucional do parlamento.

A partir daí, o corpo dos nobres passou a ter que ser compulsoriamente consultado pelo monarca inglês anteriormente a qualquer tentativa de alteração dos impostos (à exceção dos tradicionais impostos feudais) ou de convocação das tropas, sendo reservado ao órgão o poder de vetar as decisões da coroa nestas temáticas<sup>11</sup>. O parlamento, portanto, passou a contar para si não apenas com o poder de aconselhar o rei, inaugurado já na forma dos *witans* e fortalecido pelo *Curia Regis*, mas agora incorpora também ao seu repertório de ação a possibilidade de votar, em decisão de caráter terminativo, as medidas do monarca no que toca a estas matérias de grande interesse nacional. A Carta Magna, o documento legal que institui a dinâmica citada, também trazia outros dispositivos inovadores à época, como a proteção dos barões ingleses do aprisionamento ilegal. Com esse tipo de mecanismos, o referido texto marcou definitivamente a história do mundo, apresentando aos ingleses da época a possibilidade tangível de submissão de pelo menos parte do poder absoluto do rei a um conjunto de regras impessoais e antidespóticas.

Desse momento em diante as sucessivas crises políticas vividas entre os monarcas ingleses e os seus barões passaram a constantemente resultar em novas concessões a esse grupo seletivo de nobres que constituíam o Parlamento, feitas na maioria das vezes na forma de fortalecimento institucional do órgão<sup>12</sup>. Quando do século XV, a estrutura deste corpo legislativo já era tão consolidada e presente na vida política nacional que os monarcas da

---

<sup>10</sup> ADAMS, George Burton. "The Descendants of the Curia Regis". The American Historical Review. 1907. JSTOR, p. 11-15..

<sup>11</sup> THE HISTORY OF PARLIAMENT. British political, social and local history. *Parliament and politics before 1509*.

<sup>12</sup> *Idem*.

dinastia Tudor logo notaram que o órgão se tornara indispensável para a conferência de legitimidade ao processo de formulação das novas leis pela Coroa. Sentindo-se ameaçados por essa tendência de fortalecimento político-institucional do parlamento, os Stuart, grupo dinástico que sucedeu os Tudor após o falecimento da rainha Isabel I, por sua vez seguiram a orientação contrária de seus antecessores, anunciando abertamente sua oposição aos parlamentares, cerceando suas liberdades e extinguindo prerrogativas anteriormente concedidas à instituição<sup>13</sup>.

As péssimas relações da Coroa com o Parlamento acabam por arrastar o país a um período de instabilidade no século XVII, que culminou com a deposição do rei Jaime II da Inglaterra após esforço conjunto dos parlamentares ingleses, Guilherme de Orange e de vários setores médios da sociedade inglesa<sup>14</sup>. É apenas em 1689, portanto, com o êxito da Revolução Gloriosa, que o parlamento inglês, após um longo processo de mais de 400 anos de gestação, consegue de fato impor seu poder político à coroa inglesa. A vitória do Parlamento sobre a Coroa, com a instituição do regime de monarquia constitucional em solo britânico, representava o ápice de um movimento liberal histórico que havia surgido no início do período moderno na Europa e que se fortificou nos séculos XVI e XVII.

Antes de prosseguir, no entanto, torna-se relevante ressaltar que o liberalismo provavelmente não teria gozado de tamanho poder de mobilização das camadas médias e altas em solo inglês, caso o cenário social, político e econômico do continente não tivesse sofrido tamanha alteração a partir do século XIII. Vários processos históricos que tiveram lugar na Europa Medieval, como o da formação das monarquias absolutistas, a Reforma Protestante, as Cruzadas e as Grandes Navegações, provocaram efeitos profundos sobre o “estado das coisas” no continente. O novo centralismo político enfraqueceu o tradicional poder de liderança guerreira e localista dos antigos senhores feudais<sup>15</sup>, as reformas iniciadas por Lutero e Calvino combaliram o protagonismo religioso que o clero católico detinha<sup>16</sup> e a abertura de novos mercados, primeiramente a Rota da Seda e em seguida as Américas, permitiu a acumulação de capitais por parte das camadas da sociedade europeia que se dedicavam ao comércio<sup>17</sup>. Nesse cenário, que já se desenhava como tal na Alta Idade Média, os membros da burguesia

---

<sup>13</sup> THE HISTORY OF PARLIAMENT. British political, social and local history. *Parliaments, 1604-1629: The reigns of James I and Charles I*

<sup>14</sup> *Ibidem*, *Parliaments, 1660-1690: Charles II, James II and the Revolution of 1688-9*

<sup>15</sup> ANDERSON, Perry. Linhagens do Estado Absolutista, p. 15-42.

<sup>16</sup> SANTOS, Lyndon de Araújo Santos. Protestantismo e Modernidade: os usos e os sentidos da experiência histórica no Brasil e na América Latina, p. 185.

<sup>17</sup> CÁCERES, Florival. História Geral. Editora Moderna, São Paulo, 1996, p. 192.

passaram a reivindicar para si os poderes políticos e prerrogativas institucionais que historicamente se encontravam concentrados nas mãos do clero e da nobreza. Assim, a nova estrutura social na Europa causou o início de um processo que culminou com a gradual substituição do feudalismo pelo capitalismo, da sociedade tradicional pela liberal<sup>18</sup>.

Concluída esta rápida divagação histórica, dá-se prosseguimento à história do liberalismo em si. Dessa maneira, daqui em diante, propõe-se a breve apresentação do contexto filosófico que acompanhou e provocou alguns dos acontecimentos narrados até aqui. A história apresentada até aqui, portanto, serviu o propósito de contextualização do cenário que acompanhou o surgimento da ideologia liberal na Europa. Para tanto, faz-se necessário um rápido retorno ao século XVI, onde é verificado o surgimento dos primeiros traços do liberalismo.

Nas origens desta corrente de pensamento depara-se com Thomas Hobbes, que apesar de notório defensor do absolutismo, é também pioneiro no uso de conceitos filosóficos que tiveram fator decisivo para a construção teórica que norteou essa luta entre os parlamentaristas e os monarquistas, como o do *consentimento dos governados* e dos *direitos inalienáveis*.

No âmbito de sua teoria sobre o *contrato social*, Hobbes indicava que as sociedades humanas seriam artificiais em sua natureza, originando-se de pactos consensuais que estabeleceram a convivência compulsoriamente pacífica entre os homens de uma mesma *pólis* à mediação de um grande corpo político, o Estado. Afirmava que para a consagração deste acordo os governados deveriam necessariamente conceder suas liberdades e direitos individuais ao monarca. A renúncia às vontades individuais e a adoção de uma postura de plena obediência à soberania do governante permitiria a criação de um governo civil, aqui comparado à figura bíblica do grande e poderoso Leviatã, que seria responsável por mediar e impedir o conflito entre os homens, proporcionando as condições necessárias para que estes pudessem conservar suas vidas e desfrutar dos frutos dos seus trabalhos como bem entendessem<sup>19</sup>.

Ele próprio, no entanto, também argumentava que seria garantido ao cidadão participante do pacto o direito à desobediência civil caso julgasse que o monarca estivesse

---

<sup>18</sup> Importantes reflexões sobre este período transitório da Idade Média para a Moderna são tratadas, ainda que superficialmente, por Karl Marx (1999) e Bresser-Pereira (2011). Embora diverjam de uma série de pontos, o diálogo entre o que apresentam os dois autores ainda é de extrema relevância para o entendimento deste complexo momento da história humana.

<sup>19</sup> HOBBS, Thomas. *Leviatã*; 2003, p 143-148.



atentando diretamente contra seus direitos básicos e inalienáveis. Em outras palavras, quando o governo civil não fosse capaz de cumprir suas responsabilidades para com os cidadãos, basicamente o de proteção da vida dos mesmos, ele poderia ser sim alvo de questionamentos e de não cumprimento de seus ordenamentos pelos seus próprios súditos.

O autor coloca da seguinte forma:

Se o soberano ordenar a alguém (mesmo que justamente condenado) que se mate, se fira, ou se mutile a si mesmo, ou que não resista aos que o ataquem, ou que se abstenha de usar os alimentos, o ar, os medicamentos, ou qualquer outra coisa sem a qual não poderá viver, esse alguém tem a liberdade de desobedecer<sup>20</sup>

Esta afirmação é suficiente para revelar a contribuição hobbesiana ao pensamento liberal. Embora aqui as noções de direitos, limitando-se a pura preservação física da vida e do corpo, e de consentimento dos governados ainda tivessem caráter um tanto quanto embrionário é inegável que suas reflexões filosóficas, incorporadas à corrente filosófica denominada *contratualista*, sobre a criação das sociedades civis de fato contêm dispositivos posteriormente resgatados e expandidos por outros liberais.

Assim, com o surgimento do *contratualismo*, gradualmente as classes sociais com maior acesso à literatura impressa passaram a absorver a noção de que os membros das sociedades humanas são integrantes de um pacto social que pode ser contrariado ou até revogado caso não sirva seu propósito. Dessa forma, as demandas pelo cumprimento deste preceito básico vão se multiplicando na entrada do século XVII. Simultaneamente a este processo social, novos pensadores liberais vão aperfeiçoando seus arcabouços teóricos, tornando a filosofia liberal mais robusta e mais ampla em relação ao que se exigia do governo civil durante a vigência do pacto. Se inicialmente, com Hobbes, a função do Estado se limitava à defesa da vida humana, em Locke o pacto social foi estendido para que pudesse garantir também os direitos à liberdade de expressão e à propriedade privada.

Em suas reflexões, incorpora não apenas estes dois como também direitos inalienáveis dos homens, juntamente com a vida, mas também a noção de que todo governo que opere sem o consentimento dos seus governados é necessariamente um governo ilegítimo. A desobediência e a rebelião contra o governo civil que fira ou que não possa garantir o cumprimento do pacto social não é visto mais como um direito, mas sim como um dever. O célebre pensador se expressa da seguinte maneira:

---

<sup>20</sup> HOBBS, Thomas. *Leviatã*; 2003, p 143-148.

(...) cada vez que os legisladores tentam tomar ou destruir a propriedade do povo, ou reduzi-lo à escravidão sob um poder arbitrário, estão se colocando em um estado de guerra contra o povo, que fica, portanto, dispensado de qualquer obediência e é então deixado ao refúgio comum que Deus deu a todos os homens contra a força e a violência.<sup>21</sup>

Assim, do ponto de vista do pensamento liberal, o modelo de Locke apresenta uma superação do *Leviatã* de Hobbes. Enquanto no segundo, o governo e todo o seu aparato, como a instituição das leis, deveria ser prontamente obedecido pelos súditos restando à possibilidade de sua destituição apenas nos casos de infração de direitos básicos, no primeiro o governo pode ser constantemente questionado pelos membros da sociedade política, sendo sempre alvo de controle de legitimidade pelos cidadãos e devendo ser dissolvido se falhar em sua tarefa.

Com estas contribuições, a defesa e o respeito aos direitos inalienáveis dos indivíduos passam a configurar definitivamente como sendo os ideais protagonistas do pensamento liberal. Armando-se deste, os parlamentares ingleses e outros civis, influenciados em última instância por Locke e por toda a construção do liberalismo que ele traz e representa, como apontado no parágrafo anterior, optam por romper o contrato social monárquico, instituindo um novo regime político que deveria ser capaz de observar a manutenção dos direitos dos cidadãos. A monarquia absolutista que havia atropelado direitos políticos dos barões e exercido seu poder autoritário sobre a população foi julgada insuficiente para a realização do pacto, sob essa nova ótica liberal, sendo substituído por um sistema político baseado no constitucionalismo.

Daí em diante, os monarcas ingleses cederam a maior parte de suas prerrogativas reais ao Parlamento e passaram a serem controlados pelos dispositivos encontrados na nova carta que regeria os princípios legais da Inglaterra, a *Bill of Rights*. A incorporação deste documento ao aparato institucional inglês demonstra e representa o desenvolvimento do potencial de controle legal das prerrogativas do monarca, iniciado ainda com a outorga da Carta Magna. Aqui o pensamento *constitucionalista*, genericamente aquele que acredita que os governantes devem estar sujeitos a um conjunto de regras já estabelecido, toma substância definitiva.

O uso de textos constitucionais ao redor do continente é suficiente para que comecem a serem derrotados definitivamente os absolutismos praticados nas *pólis* europeias,

---

<sup>21</sup> LOCKE, John. O Segundo Tratado sobre o Governo Civil, p. 95-96.

mas não basta para garantir que novos Estados liberais surjam como sucessores destes antigos regimes caídos.

O objetivo dos liberais, portanto, passa a ser imaginar novas estruturas estatais que impeçam as práticas autoritárias dos monarcas absolutistas da Europa, como o que sucedeu na Inglaterra do século XVII, por exemplo. Assim, a tirania e o abuso de autoridade passam a ser os grandes inimigos a serem combatidos. Nesse sentido, a própria história da Europa dos períodos medievo e moderno, proporcionou importantes lições aos que se comprometeram com a tarefa de derrotar os poderes tirânicos dos reis. Os séculos de experiência feudal, carregado de todas as conotações autoritárias usualmente associadas a este termo, mostraram aos liberais que a concentração de poderes nas mãos de uma única figura, ou até mesmo de poucas, levava à tirania. Isto porque com poucas restrições à atuação política destes “poderosos”, eles pouca conveniência viam em respeitar direitos de outrem e também pequeno valor davam à razoabilidade de suas ações e atitudes, uma vez que estavam impossibilitados, ou ao menos dificultados, de serem responsabilizados e punidos pelos seus feitos. Esta afirmação bastante pessimista e crítica acerca das experiências absolutistas vivenciadas em seu tempo, ecoada por vários pensadores liberais, foi apresentada por Locke da seguinte maneira:

Aquele que acha que o poder absoluto purifica o sangue do homem precisa ler a história de nosso século, ou de qualquer outro, para se convencer do contrário. (...) Eles admitem que devem existir critérios, leis e juízes entre os súditos, para lhes garantir a paz e a segurança mútua; mas quanto ao chefe, ele deve ser absoluto e estar acima de todas as contingências; porque tem o poder de causar mais sofrimento e mais injustiça, e tem razão em se servir dele. (...) Como se, no dia em que os homens deixaram o estado de natureza para entrar na sociedade, tivessem concordado em ficar todos submissos à contenção das leis, exceto um, que ainda conservaria toda a liberdade do estado da natureza, ampliada pelo poder, e se tornaria desregrado devido à impunidade.<sup>22</sup>

A equação visualizada pelos “comuns” à época era bem simples: poder sem controle e sem responsabilidade permitiam transgressões aos direitos dos súditos. A ordem do dia, portanto, era de restringir a quantidade de possibilidades de ações e decisões monocráticas que os monarcas podiam tomar. O pensador John Locke, novamente, foi um dos primeiros grandes expoentes da crítica às tendências autoritárias dos governos onde ocorre concentração de poderes nas mãos de uma única figura, entidade ou corporação. O inglês afirmava:

---

<sup>22</sup> LOCKE, John. O Segundo Tratado sobre o Governo Civil, p. 59-60.

(...) Pois, supondo-se que o príncipe detenha nele próprio a totalidade do poder, legislativo e executivo, quando se busca obter a reparação e a indenização de injúrias ou inconveniências das quais o príncipe é o autor, ou que foram causadas por sua ordem, não se pode conseguir nenhum juiz, nem quem quer seja que possa julgar com autoridade, sem injustiça ou parcialidade.<sup>23</sup>

Embora ainda bastante embrionária na obra de Locke, é evidente que o pensamento liberal passou a considerar a *separação dos poderes*, inicialmente pensada como apenas uma *não concentração de poderes*<sup>24</sup>, como sendo uma importante ferramenta para a complementação dos esforços antidespóticos e antiautoritários já empreendidos pelo constitucionalismo.

Esta ideia, já enunciada por outros anteriormente à Montesquieu, adquire mais solidez com as considerações do iluminista francês. Para ele, era evidente que a derrota dos absolutismos europeus e a consequente garantia de liberdade aos povos do continente, eram objetivos que dependiam necessariamente da separação dos poderes do Estado em, pelo menos, dois ou mais corpos políticos. O Barão, tendo isso em mente, divagou:

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor.<sup>25</sup>

O próprio autor deste trecho sintetiza-o da seguinte maneira:

Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares.<sup>26</sup>

Esta contribuição de Montesquieu ao pensamento político ocidental, a indagação sobre a separação de poderes e a sua relação com a liberdade civil dos povos, foi fundamental para a fundação de uma nova construção filosófica à época, a do *republicanismo*. Sob a égide desta corrente de pensamento, incluída dentro do universo do liberalismo, as estruturas de

---

<sup>23</sup> LOCKE, John. O Segundo Tratado sobre o Governo Civil, p. 59.

<sup>24</sup> A *não-concentração* é a semente que fará surgir a ótica mais formalista e institucionalizada de *separação de poderes* característica do pensamento dos autores federalistas, como será apontado a seguir.

<sup>25</sup> MONTESQUIEU. O Espírito das Leis, p. 168.

<sup>26</sup> *Idem*.

poder do mundo ocidental permeável a estas inovações passa por uma profunda transformação. A separação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário<sup>27</sup> assume o papel de principal mecanismo institucional de difusão do poder que inviabilizasse práticas tirânicas por parte dos governantes.

Entre os primeiros importantes pensadores desta nova corrente, destacam-se os federalistas norte-americanos, Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, membros do movimento de independência das 13 colônias britânicas e de confecção da primeira, e única, Constituição Americana. A obra intitulada *The Federalists*, uma literal compilação de uma série de artigos políticos, de autoria destes que acaba de se citar, traz uma série de considerações fundamentais para a concepção republicana moderna, mas serão atentados ao longo deste trabalho, em razão de seu objetivo e natureza, à defesa feita por Hamilton à separação dos poderes, contida especificamente no artigo (ou capítulo segundo a edição) de número 51.

Para o referido pensador norte-americano, a elaboração do arranjo do poder estatal republicano moderno passa, necessariamente, pela separação tripartite dos poderes dentro da República, como já havia indicado Montesquieu: os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A divisão seria essencial visto que esta oferece um arcabouço institucional que tenderia a evitar a concentração de poderes em um único indivíduo ou grupo, reduzindo, dessa forma, as tendências autoritárias dos governos e indivíduos que exercem funções públicas<sup>28</sup>. A criação de três corpos distintos no governo, portanto, apresenta-se como uma superação histórica dos modelos de estruturação governamental e de poder pré-modernos, como o das germânicas e dos absolutismos europeus, onde imperavam relações de promiscuidade entre os poderes (não claramente definidos) e/ou até de dominação e cooptação de um pelo outro. Assim, a divisão tripartite dos poderes seria o modelo, entre os disputados, mais robusto e preparado para a execução das tarefas fundamentais de exercício da administração pública e de, mais importante, manutenção do contrato social, através da defesa das garantias, direitos e liberdades individuais essenciais.

A mera divisão formal dos entes do poder federal, entretanto, não é considerada suficiente para garantir o funcionamento ótimo deste modelo. Hamilton fornece duas

---

<sup>27</sup> Neste primeiro momento, poucas são as considerações sobre a estrutura do Poder Judiciário, sendo a atenção dos pensadores da época voltada para as dinâmicas Executivo-Legislativo-Sociedade. O próprio Montesquieu julgava que o Judiciário não constava como um Poder em si só, mas sim uma prerrogativa concedida aos membros da sociedade civil para o julgamento de seus pares.

<sup>28</sup> HAMILTON, Alexander; MADISSON, James; JAY, John. O Federalista, 1840. Segundo Volume, p. 186.

ferramentas para a efetiva separação dos poderes: legitimidade individual e própria a cada poder; a divisão *impura* das tarefas. A primeira destas dispõe que cada poder, com certa exceção do poder Judiciário devido à sua natureza demasiada técnica, deva garantir sua própria legitimidade frente à população sem que haja dependência sobre os outros. Isso significa que, na prática, a escolha do chefe do Executivo deve ser submetida a um escrutínio específico e os membros do Parlamento a outro, o que garantiria a independência dos poderes, uma vez que estes estão submetidos a processos distintos de legitimação. Desta forma, em situações de normalidade republicana os poderes não teriam, ou pelo menos não deveriam ter, a possibilidade de interferir diretamente no funcionamento de outro poder, visto que cada um destes possui base legítima sólida e oriunda da vontade inquestionável do eleitorado. A exceção ficaria por conta daqueles momentos em que a interferência mútua seria necessária para o controle de agentes públicos “usurpadores”, aqueles que violam a coisa pública<sup>29</sup>.

O que aparentaria ser um modelo de separação de poderes um tanto quanto estéril é combatido na segunda ferramenta expressa acima, constante ainda no artigo nº 51, a de divisão *impura* das tarefas. Sob este princípio certas tarefas do poder público, exercidas pelos poderes, serão compartilhadas entre dois ou mais destes. Legislar, por exemplo, embora seja a função principal e característica do Poder Legislativo, será tarefa também do Poder Executivo, a depender da temática e da forma da legislação a ser confeccionada. Na atualidade a existência da possibilidade de veto presidencial sobre as matérias aprovadas no Congresso Nacional e, também, a apreciação deliberativa dos referidos vetos pelos parlamentares evidencia, em nosso caso prático brasileiro, a constante interferência que um poder deve exercer sobre o outro para que seja evitada a tirania por parte de qualquer um destes. Essa divisão *impura* é definitivamente o mais importante dispositivo de nossa moderna prática de “pesos e contrapesos” na vivência política.

Resumidamente, a melhor forma de garantir que a ambição de algum dos poderes não se sobreponha a existência e funcionamento dos outros é permitindo que os outros também tenham suas ambições próprias e meios para realiza-las. O conflito perpétuo, se bem mediado através da distribuição razoável de prerrogativas entre os poderes, é o mecanismo ideal para evitar que qualquer um destes venha a se tornar demasiado poderoso e se volte a praticar tirania.

O autor sintetiza sua proposta com uma frase icônica:

---

<sup>29</sup> HAMILTON, Alexander; MADISSON, James; JAY, John. O Federalista, 1840. Segundo Volume, p. 218.

Se os homens fossem anjos, não haveria necessidade de governo; e se os anjos governassem os homens, não haveria necessidade de meio algum externo ou interno para regular a marcha do governo; mas quando o governo é feito por homens e administrado por homens, o primeiro problema é pôr o governo em estado de poder dirigir o procedimento dos governados, e o segundo obriga-lo a cumprir suas obrigações.<sup>30</sup>

Embora toda a teia de pensamentos acerca de um complexo sistema de freios à ação dos agentes públicos já estivesse presente nas obras de Políbio e Maquiavel, quando estes pensadores se dedicaram à análise e estudo dos “governos mistos” de Cartago e Roma, é apenas com as reflexões iniciadas por Montesquieu e levadas a diante pelos Federalistas que, de fato, teoriza-se um modelo institucionalizado de controle interno<sup>31</sup>. É sob a égide do republicanismo que as formas estatais começam a passar por mudanças profundas a fim de sanear as novas demandas sociais por esses referidos sistemas de controle. Assim sendo, os governos ao redor do mundo ocidental passam, a partir do século XIX, a incorporar em seus aparelhos estatais mais esse novo aprimoramento ao seu modelo de funcionamento.

No contexto histórico brasileiro tal inovação passa a constar em nosso desenho institucional a partir da conquista da Independência e da consequente outorga da Constituição do Império, em 1824. O texto apresentado à época pelo então imperador Dom Pedro I, revela o caráter liberal que as novas elites nacionais já ansiavam conferir ao Estado brasileiro e transparece também a clara convicção dos legisladores que para que este projeto modernizador obtivesse o êxito esperado era necessário implantar um sistema de divisão de poderes. A constituição imperial, portanto, nos apresenta a defesa das garantias políticas e civis dos cidadãos através da separação dos poderes na forma do seguinte texto:

Art. 9. A Divisão, e harmonia dos Poderes Políticos é o principio conservador dos Direitos dos Cidadãos, e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias, que a Constituição oferece.

Art. 10. Os Poderes Políticos reconhecidos pela Constituição do império do Brazil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e o Poder Judicial.<sup>32</sup>

O estudo da história do período nos revela, no entanto, que a separação dos poderes, embora tenha sido de fato executada, não foi de toda respeitada em relação às suas reflexões mais profundas. Tal fato se deve pela intervenção que o imperador fez ao processo

---

<sup>30</sup> HAMILTON, Alexander; MADISSON, James; JAY, John. O Federalista, 1840. Segundo Volume, p. 218.

<sup>31</sup> LIMONGI, Fernando. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos.

<sup>32</sup> BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brazil.

da constituinte, forçando a adição do Poder Moderador ao texto. A esse poder, exercido única e exclusivamente pelo monarca, foi conferido um valor hierarquicamente superior aos outros. Na prática isso significou que pouco valeu a separação dos poderes para o combate à tirania característica dos regimes absolutistas já que o monarca exercia um poder que era simplesmente superior aos outros e que tinha a prerrogativa de anular os atos destes. Dessa forma, é possível afirmar categoricamente que a Constituição de 1824, embora tenha se apresentado como um importante passo para a realização do ideal liberal, no que toca à separação dos poderes, resultou em um tímido avanço na conquista deste novo modelo político<sup>33</sup>.

A outorga da Constituição Republicana do Brasil de 1891, avança no ponto sobre a separação dos Poderes, apresentando a redação que, embora com numeração distinta, vigora até os dias atuais, na forma da Constituição de 1988. O texto, simples, enuncia o seguinte:

Art. 15. São órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si.<sup>34</sup>

Uma seção posterior deste trabalho foi dedicada à apresentação de nosso contexto político brasileiro pós-regime civil-militar, onde foi abarcada principalmente a questão da separação de poderes e tarefas na República Federativa do Brasil.

Pretendeu-se até aqui deixar claro como na concepção republicana dos “federalistas” a separação dos poderes e a estruturação de um sistema de controles mútuos gozavam de importante estatuto para a formulação de seu modelo de governo. Os controles, tanto aqueles originados das pressões sociais, dos quais Hamilton classifica como “insuficientes”, quanto aquele exercido através da relação horizontal entre os corpos que constituem o Estado republicano, impedem as tiranias e os excessos e são fundamentais para a manutenção da ordem na sociedade e harmonia entre as relações Estado-Sociedade Civil.

Segue agora a apresentação do conceito de *accountability*. O conceito possui papel central para a experiência política das novas poliarquias, como ressaltam Miguel (2005) e O'Donnel (1998), e, portanto, uma rápida introdução à temática é fundamental para o prosseguimento deste trabalho. Além disso, vale ressaltar que a *accountability* surge como uma necessidade para a realização do princípio de separação de poderes, indicado nesta seção,

---

<sup>33</sup> FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro. Capítulo VIII.

<sup>34</sup> BRASIL. Constituição (1891). Constituição Política dos Estados Unidos do Brasil.



embora hoje o tema abranja mais do que apenas a dimensão republicana das poliarquias modernas.

### 3. NOÇÃO DE *ACCOUNTABILITY*

Como indicado na seção anterior, o fortalecimento do liberalismo e a sua difusão em todo o mundo ocidental a partir do século XIX, resultou na formação de novas estruturas políticas que visassem atender algumas das premissas básicas desta corrente ideológica. Assim, surgem as repúblicas presidencialistas independentes nas Américas. O progresso deste processo histórico levou a demandas cada vez maiores, por parte das populações ocidentais, por maior responsividade do governo aos anseios da sociedade<sup>35</sup>. Em um primeiro momento, nascem os regimes socialdemocratas na Europa e em seguida os próprios países do bloco capitalista se vêm forçados a abarcar esta nova onda mundial de fortalecimento do compromisso do Estado com a população.

Este movimento histórico promove uma convergência entre três importantes correntes filosóficas ocidentais, a democrática, a republicana e a liberal<sup>36</sup>. Dessa forma, com o fim da Segunda Grande Guerra, em 1945, derrotados os nazi-fascismos da Itália e Alemanha, o fortalecimento deste novo vínculo republicano-democrático-liberal passa a desempenhar papel protagonista no processo histórico de formação do Ocidente contemporâneo. Esse novo contexto conjuntural foi responsável por trazer à centralidade do debate político à necessidade de serem aprimorados mecanismos que promovam a relação transparente entre governo e sociedade civil.<sup>37</sup>

Assim, a *accountability*, termo utilizado para abarcar o processo de controle dos agentes públicos, passa a ser uma preocupação vital para o funcionamento das repúblicas democráticas. Se, por um lado, a faceta republicana das novas *poliarquias* exige controle destes agentes como via de manutenção do interesse público, o caráter democrático destas demanda que as relações agente-principal, típicas do sistema de representação política, sejam conduzidas da forma mais diretas possível, com transparência e responsividade aos anseios do eleitorado. O processo de *accountability*, para a realização destas duas propostas, portanto, segundo reflexões apresentadas por Schedler<sup>38</sup> contempla duas principais dimensões: a *answerability* e a *possibilidade de sanção*.

Este conceito bidimensional, como ele caracteriza, possui seu funcionamento completo, promovendo o fortalecimento das facetas republicanas e democráticas dos governos

---

<sup>35</sup> MIGUEL, L. F. Impasses da Accountability: dilemas e alternativas da representação política, p. 26.

<sup>36</sup> O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias, p. 27-40.

<sup>37</sup> *Idem*.

<sup>38</sup> SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability, p. 14.

democráticos, quando três etapas são executadas. O autor se refere a estas da seguinte maneira:

Rather than denoting one specific technique of domesticating power, it embraces three different ways of preventing and redressing the abuse of political power. It implies subjecting power to the threat of sanctions; obliging it to be exercised in transparent ways; and forcing it to justify its acts.<sup>39</sup>

A *accountability* é, portanto, fundamental para a “domesticação” do poder, evitando seus abusos e mantendo, dessa forma, os interesses públicos intactos das ambições usurpadoras intrínsecas ao exercício de qualquer poder político.

Novas formas de serem relacionados representantes e representados passaram a ser formuladas e implementadas nos países onde os valores do republicanismo e da democracia são valorizados. Entre os mecanismos responsáveis pela operacionalização da *accountability*, é possível diferenciá-los segundo sua natureza entre aqueles *verticais* e *horizontais*.

Os de tipo *vertical* são, usualmente, associados ao fortalecimento do espírito democrático das poliarquias<sup>40</sup>. Estes mecanismos são aqueles que envolvem o fortalecimento da sociedade civil, seja pela solidificação e aprimoramento dos mecanismos eleitorais ou da relação direta entre eleitos e eleitores. A *accountability vertical* é, portanto, a fonte primeira de legitimação e de prestação de contas em qualquer regime democrático moderno, uma vez que dispõe exclusivamente sobre a relação entre o povo e os governantes. É com os processos eleitorais e de manifestações públicas que o povo efetiva seu controle sobre estes agentes. Estes mecanismos, no entanto, são insuficientes por si só, como afirma Hamilton (1840, volume 2, p. 218): “A dependência em que o governo se acha do povo é certamente o seu primeiro regulador; mas a insuficiência deste meio está demonstrada pela experiência”.

Sob este viés é que inicialmente surge a necessidade de que sejam pensados também instrumentos de *accountability horizontal*, ou seja, onde um poder estatal regula o outro. Assim, como apresentado na seção anterior, surge a noção de que os poderes constitucionais devem exercer esse tipo de controle entre si, daí a importância da divisão impura das tarefas. O aprimoramento da dimensão horizontal do controle eventualmente

---

<sup>39</sup> SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability, p. 14. Tradução livre: Ao invés de denotar uma única técnica específica de domesticação do poder, ele contempla três diferentes maneiras de se prevenir e corrigir o abuso de poder político. Ele implica na sujeição do poder à possibilidade de sanção; obriga-o a ser exercido de maneira transparente; e força-o a justificar seus atos.

<sup>40</sup> MIGUEL, L. F. Impasses da Accountability: dilemas e alternativas da representação política, p. 27.

possibilitou o surgimento das agências de controle autônomas, o que permitiu a construção de redes de monitoramento com vieses menos políticos e mais técnicos. O'Donnell fornece uma primeira conceituação da noção de *accountability horizontal*:

(...) o que entendo por *accountability horizontal*: a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.<sup>41</sup>

Atitudes que sejam qualificadas como delituosas devem ser prontamente corrigidas uma vez que é possível que estas, por estarem sendo praticadas por agentes públicos, firam qualquer uma das três facetas da moderna poliarquia. Aqui, novamente, está expresso implicitamente o reconhecimento dos mecanismos de *accountability vertical* como sendo insuficientes para a promoção do verdadeiro e eficaz controle dos agentes públicos. A correção destes delitos que afetam a liberdade, pela supressão de algum direito individual, a república, pelo uso patrimonial do poder, ou a democracia, pela realização de eleições fraudulentas, precisa ser célere e realizada por órgãos e entidades competentes para tal tarefa<sup>42</sup>.

Vale ressaltar, no entanto, que para que este método de controle, o horizontal, seja efetivo é necessário que algumas estruturas e instituições prévias. As agências de controle e os agentes públicos destinados à fiscalização e punição dos agentes públicos precisam contar para si não apenas com autonomia institucional para que possam realizar suas funções sem que sejam temerárias as possibilidades de represálias, mas também com credibilidade e apoio das massas. Afinal de contas, ao menos na América Latina, onde os poderes possuem caráter bastante “delegativo”, as instituições de controle podem acabar sendo alvos de manifestações de apoio ao agente público sob a ótica democrática da participação popular.

Assim, as democracias modernas passaram a contar, na teoria, com duas importantes dimensões de controle: o *horizontal* e o *vertical*. O mecanismo do *impeachment*, que será adiante explorado, representa o cumprimento factual de uma das facetas deste controle horizontal uma vez que possibilita aos detentores de cadeiras no Parlamento investigarem e julgarem possíveis atitudes impróprias do Poder Executivo.

---

<sup>41</sup> O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*, p. 40.

<sup>42</sup> O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*, p. 42.

A junção destas duas dimensões, a horizontal e a vertical, assinala o fortalecimento político da poliarquia uma vez que tal fato possibilita que seja construída uma rede complexa e multifacetada de controle dos agentes públicos que permitirá que seja desenvolvido os potenciais democráticos, liberais e republicanos daquela sociedade política. Como já afirmado anteriormente neste trabalho, poder sem controle costuma degenerar-se em autoritarismo e tirania, e foi justamente esta preocupação que fez com que o pensamento liberal e o republicano moderno passassem a dedicar partes tão extensas de seu arcabouço filosófico à discussão e solução deste problema.

Buscou-se nesta seção, indicar rapidamente que a *accountability* é um conceito essencial para as poliarquias ocidentais modernas. Isto porque o conceito abarca duas dimensões que quando agem em complementariedade são responsáveis por estabelecer o precioso sistema de pesos e contrapesos, mecanismo considerado essencial para o combate às tiranias e corrupções. Guillermo O'Donnell é o grande nome desta temática, sinalizando que as poliarquias possuem três facetas, as liberal, republicana e democrática, que são positivamente afetadas quando existe controle de fato dos agentes públicos.

Na próxima seção deste trabalho, será apresentado um breve histórico da criação deste mecanismo, o do afastamento de agentes públicos, especialmente do presidente da república, e como ele foi instituído no Brasil, com base na observação da legislatura vigente.

#### 4. O MECANISMO DO *IMPEACHMENT*

O mecanismo do *Impeachment* surgiu também na Inglaterra da Idade Média. O primeiro registro que temos de um processo dessa natureza é o afastamento definitivo de Lord Latimer, em 1376. Quando de sua instituição, a ferramenta tinha a importante função de possibilitar que fossem afastados membros do governo que fossem julgados pelo Parlamento como sendo impróprios para o exercício de seu referido posto. Como o monarca ainda detinha a função de indicar grande parte dos membros do Poder Executivo, o mecanismo de *impeachment* permitia que a prerrogativa ainda permanecesse nas mãos da Coroa, mas sinalizava, contudo, que os indicados poderiam ser destituídos de seu cargo por outros que não fossem o próprio monarca, no caso os parlamentares. A função aqui não era o de constituir um sistema constante de controle sistêmico dos agentes do Executivo, no entanto, mas sim o de punir pessoal e individualmente as figuras que pouca capacidade tinham de se relacionar e dialogar com o Parlamento e que, por terem boas relações com o rei, de outra forma não deixariam suas ocupações sem a utilização do *impeachment*. Essa filosofia se evidencia no pequeno número de processos desse tipo em toda a história britânica, sendo eles menos de 70 (setenta) <sup>43</sup>.

Os Estados Unidos da América, quando do processo de confecção de sua Constituição Federal, importou o mecanismo do *impeachment* para as Américas. Novamente, os artigos federalistas, especificamente os de número 65 e 66, oferecem considerações sobre os possíveis casos de utilização deste mecanismo em regimes republicanos.

Hamilton introduz o leitor ao tema da seguinte maneira:

(...) concede o plano da Convenção ao senado, considerado isoladamente, o poder de julgar em caso de impeachment, e em concorrência com o poder executivo (...). Em um governo inteiramente eletivo, não é menos difícil que importante organizar o tribunal a que deve ser atribuído o juízo em caso de impeachment; isto é, as malversações dos homens do poder, ou por outras palavras, o abuso ou violação da confiança pública. <sup>44</sup>

Este curto trecho apresenta por si só duas questões fulcrais ao funcionamento do mecanismo do *impeachment* em regimes republicanos: o afastamento como punição aos abusos cometidos por ocupantes de cargos públicos e o papel do Senado como Tribunal de Justiça.

<sup>43</sup> UNITED KINGDOM PARLIAMENT. Impeachment – Briefing Paper (CBP7612).

<sup>44</sup> HAMILTON, Alexander; MADISSON, James; JAY, John. O Federalista, 1840. Terceiro volume, p. 55.

Quanto a este primeiro ponto, Hamilton almeja deixar claro que o *impeachment* se trata, especificamente, de uma ferramenta destinada a conter os membros do Executivo que apresentem posições e posturas muito expansivas, ambiciosas e impróprias. O método, portanto, não se qualifica como um de controle rotineiro ou regular, como uma simples prestação de contas ou a submissão de representantes ao periódico escrutínio popular, mas sim como uma poderosa arma a ser usada contra representantes que excederem em suas transgressões à República<sup>45</sup>. As definições específicas do que seriam estes graves crimes passíveis de punição com o impedimento podem variar segundo as diversas legislações nacionais, mas isso não torna, de forma alguma, a realização ou ao menos a tentativa de transgressão da coisa pública dispensável.

Essa questão é vital para a análise dos processos de *impeachment* ocorridos na história política brasileira recente. Isso porque por aqui, provavelmente também em outros países, o processo do *impeachment* assume um caráter muito mais político do que era previsto pelos fundadores do mecanismo. Os federalistas, Hamilton especificamente, tinham pleno conhecimento que um processo dessa natureza mobilizaria as massas e incendiaria intensos debates políticos:

Como todos estes delitos atacam diretamente a sociedade mesma, são pela sua natureza daqueles que com mais propriedade podem ser chamados políticos; e por este motivo as causas desta ordem não podem deixar de agitar as paixões da sociedade inteira, e de dividi-la em partidos mais ou menos favoráveis, ou mais ou menos inimigos do acusado.<sup>46</sup>

Não podia ser diferente, já que o Presidente da República, por ser eleito pelo povo, possui legitimidade própria oriunda da vontade popular, o que lhe confere uma grande força política a ser desafiada pelos que intentam seu afastamento. Além disso, como bem indica o autor, os atos cometidos pelos agentes públicos passíveis de serem afastados seriam aqueles que representassem violência à sociedade, à coisa pública, o que logicamente causaria grande comoção nacional.

No que toca à responsabilidade da Casa Superiora, em nosso caso e no norte-americano o Senado Federal, Hamilton alega que existem três principais justificativas para

---

<sup>45</sup> HAMILTON, Alexander; MADISSON, James; JAY, John. O Federalista, 1840. Terceiro volume, p. 55.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 55-56.

esta especificidade: fonte de legitimidade popular independente da do Executivo; número elevado de representantes; separação entre acusador e juiz<sup>47</sup>.

O autor, remontando a sua já apresentada consideração sobre a separação dos poderes, argumenta que a existência de um Poder Legislativo que possui fonte própria de legitimidade popular, o que garante a sua independência e seu vínculo com o cidadão, possibilita que este poder seja o mais propício para a condução de um processo tão polêmico e crítico como o de o *impeachment* de um presidente da República. Além disso, recusa a possibilidade de o processo ser julgado pelo Judiciário, que seria o poder naturalmente destinado à condução de processos jurídicos, pois o número reduzido de membros integrantes da Suprema Corte sujeitaria este corpo ao espírito das facções, abrindo margens às decisões corporativistas, autoritárias, personalistas e/ou injustas. Por fim, alega que o Senado Federal, por ser a câmara superior do Parlamento, possui qualidades legislativas superiores à da Câmara dos Deputados, a casa baixa, e por isso estaria mais qualificado a exercer o devido papel de juiz do Presidente da República. À câmara inferior ficaria reservada à prerrogativa de receber e analisar inicialmente a acusação para que, caso fosse considerada razoável e merecedora de futura investigação, pudesse ser despachada ao Senado Federal.

Com estas considerações, conclui-se que o mecanismo de *impeachment* qualifica-se como um instrumento de *accountability horizontal*, conforme o que foi apresentado na seção anterior a esta. A compatibilidade do mecanismo com o conceito se encontra no fato de que um poder exerce uma prerrogativa legal de investigar o outro e puni-lo por condutas contrárias aos dos interesses da República. Posto dessa maneira é notável a virtude do mérito da ideia do *impeachment*, o que justifica o porquê deste mecanismo ter tido tão grande difusão entre os regimes presidencialistas, e mesmo em de outros tipos, do mundo.

No Brasil, a Constituição do Império Brasileiro de 1824 trouxe na forma do artigo nº 133, dispositivo legal que responsabilizava formalmente os Ministros de Estado por uma diversidade de atos possivelmente por eles cometidos. O dispositivo se apresenta no texto da seguinte forma:

Art. 133. Os Ministros de Estado serão responsáveis:

I. Por traição.

II. Por peita, suborno, ou concussão.

III. Por abuso do Poder.

IV. Pela falta de observância da Lei.

V. Pelo que obrarem contra a Liberdade, segurança, ou propriedade dos Cidadãos.

---

<sup>47</sup> HAMILTON, Alexander; MADISSON, James; JAY, John. O Federalista, 1840. Terceiro volume, p. 56-71.



VI. Por qualquer dissipação dos bens públicos.

Art. 134. Uma Lei particular especificará a natureza destes delitos, e a maneira de proceder contra eles.<sup>48</sup>

Embora a Carta Magna não determinasse quais seriam as punições devidas aos praticantes destes tipos de crime, que seriam definidas, segundo o texto, através de futura lei específica, fica clara a preocupação da nova elite política nacional em incorporar elementos do liberalismo à nova vida político-institucional do jovem Brasil, como já apontado anteriormente neste trabalho<sup>49</sup>. Essa intenção se torna ainda mais evidente na manutenção da premissa lockeana de que o compromisso sagrado do Estado é o de defesa da “liberdade, segurança, ou propriedade dos Cidadãos”. Nesse sentido, a punição aos Ministros de Estado “infratores” evidencia a tentativa do Estado brasileiro de criar um novo padrão de funcionamento para si que não mais abarque os autoritarismos e usurpações tirânicas características do passado período colonial. Embora incipiente, essa primeira incorporação de um mecanismo de punição à agentes públicos representa uma sinalização importante para o futuro de construção de um legado republicano que foi seguido pela nossa Constituição de 1891.

Assim, quando da promulgação do novo texto constitucional, dois anos após a Proclamação da República, foi incorporado um importante elemento de controle de agentes públicos, o do impeachment do Presidente da República. A ferramenta, importada dos federalistas, seguiu os moldes do arcabouço teórico desenhado pelos pensadores desta corrente norte-americana. Assim, a primeira Constituição Republicana do Brasil trazia da seguinte maneira:

Art. 53 - O Presidente dos Estados Unidos do Brasil será submetido a processo e a julgamento, depois que a Câmara declarar procedente a acusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e nos de responsabilidade perante o Senado. (...)

Art. 54 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra:

- 1º) a existência política da União;
  - 2º) a Constituição e a forma do Governo federal;
  - 3º) o livre exercício dos Poderes políticos;
  - 4º) o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais;
  - 5º) a segurança interna do País;
  - 6º) a probidade da administração;
  - 7º) a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos;
  - 8º) as leis orçamentárias votadas pelo Congresso.
- § 1º - Esses delitos serão definidos em lei especial.  
§ 2º - Outra lei regulará a acusação, o processo e o julgamento.

<sup>48</sup> BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império do Brasil.

<sup>49</sup> CÁCERES, Florival. História Geral. Editora Moderna, São Paulo, 1996, p. 313.

Novamente dependia da criação de futura lei específica que determinasse claramente quais os delitos que seriam considerados como infrações passíveis de punição por afastamento e como se daria o processo de acusação e de julgamento. O dispositivo por si só, no entanto, já representa um avanço significativo sobre o texto anterior uma vez que enquadra o chefe do Estado, o Presidente da República, como sendo alvo de possível processo de afastamento definitivo das funções. A responsabilização e punição dos Ministros de Estado se mantiveram aqui.

Uma vez adotada em 1891, o instrumento do impeachment passou a ser uma constante em todas as Constituições seguintes. Na de 1934, o dispositivo se manteve, porém com a alteração de que uma comissão mista de juízes e parlamentares seriam os responsáveis pela análise e execução do processo de afastamento<sup>51</sup>. Na de 1937 as infrações de atentado aos direitos políticos, sociais ou individuais não eram mais considerados crimes de responsabilidade<sup>52</sup>, mudança que permitiu a manutenção do discurso oficial de legalidade e republicanismo do Estado Novo ao mesmo tempo em que não limitava o poder autoritário e ditatorial de Vargas. Essa trajetória histórica, contudo, sofre uma profunda alteração a partir do período democrático iniciado em 46, com o governo do presidente general Dutra. Tal mudança não se deu por aprimoramentos ao dispositivo constitucional do afastamento do presidente, que resgatou a redação presente no texto de 91<sup>53</sup>, mas sim pela promulgação da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. A referida legislação representa, de fato, a primeira consolidação do mecanismo do impeachment do Presidente da República em nossa história e é, até os dias atuais, a lei utilizada para esse tipo de caso.

Assim, o texto da Lei, que apresenta uma série de especificações sobre o que são considerados os crimes de responsabilidade no país com vistas a complementar os textos constitucionais brasileiros no que toca a possibilidade de *impeachment* de ocupantes de cargos públicos. A Lei se inicia da seguinte forma:

Art. 1º São crimes de responsabilidade os que esta lei especifica.

Art. 2º Os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal nos processos

---

<sup>50</sup> BRASIL. Constituição (1889). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.

<sup>51</sup> BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.

<sup>52</sup> BRASIL. Constituição (1937). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.

<sup>53</sup> BRASIL. Constituição (1946). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.

contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República.(...)

Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:

I - A existência da União;

II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados;

III - O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - A segurança interna do país;

V - A probidade na administração;

VI - A lei orçamentária;

VII - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;

VIII - O cumprimento das decisões judiciárias (Constituição, artigo 89).<sup>54</sup>

Com a criação de legislação específica, o procedimento de *impeachment* no Brasil finalmente tomou substância e passou a contar com regras mais claras do que seriam considerados os crimes de responsabilidade. Os efeitos da Lei foram percebidos pouco tempo após a data de sua promulgação, como se verifica, por exemplo, com a tentativa fracassada de afastamento de Getúlio Vargas em 1954.

Acontecido este aprimoramento legislativo do mecanismo, agora foi necessário construir um procedimento legal que pudesse ser adotado neste tipo de caso. Assim, no Brasil pós-regime de 64, contamos com três textos que oferecem o *modus operandi* do processo, sendo eles a Constituição Federal de 1988, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados e o Regimento Interno do Senado Federal. Em primeiro lugar a Constituição, novamente, nos traz:

Art. 86º Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.<sup>55</sup>

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados enuncia:

Art. 218º (...)

§ 2º Recebida a denúncia pelo Presidente, verificada a existência dos requisitos de que trata o parágrafo anterior, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada à Comissão Especial eleita, da qual participem, observada a respectiva proporção, representantes de todos os Partidos.

§ 3º Do despacho do Presidente que indeferir o recebimento da denúncia, caberá recurso ao Plenário<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> BRASIL. Constituição (1946). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.

<sup>55</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>56</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno

Em relação a este artigo da Constituição, o Regimento Interno do Senado Federal explica:

Art. 377. Compete privativamente ao Senado Federal:

I – processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República, nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; (...)

Art. 378. Em qualquer hipótese, a sentença condenatória só poderá ser proferida pelo voto de dois terços dos membros do Senado, e a condenação limitar-se-á à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das sanções judiciais cabíveis (Const., art. 52, parágrafo único).<sup>57</sup>

Segundo nossa legislação, portanto, o Congresso Nacional se manifesta quanto ao pedido de abertura de processo de *impeachment* contra um Presidente da República inicialmente através da decisão do Presidente da Câmara dos Deputados em acatar ou não a acusação apresentada à Casa. Em seguida, a denúncia segue à Comissão Especial onde é apreciada por um colegiado de deputados. Se aprovada, vai ao Plenário da Câmara dos Deputados. Terminada a tramitação na Câmara Baixa, segue tramitação similar no Senado Federal. A aprovação final do processo resulta no afastamento em definitivo do Presidente da República e na perda de seus direitos políticos por um período de 8 (oito) anos.

Concluída a apresentação do mecanismo do *impeachment*, primeiramente como parte de uma filosofia de controle dos agentes públicos e em segundo lugar como um processo constituinte de nosso arcabouço legal, agora é realizada uma breve introdução ao sistema político brasileiro inaugurado a partir da promulgação da Constituição de 1988. O presidencialismo de coalizão, marca característica deste arranjo institucional, é o foco.

---

<sup>57</sup> BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno

## 5. O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

A construção legal-institucional que levou o sistema político brasileiro a contar com as suas atuais características representa uma construção histórica que remonta à Proclamação da República, em 1889, que levou à instauração do primeiro regime presidencialista brasileiro. Os primeiros anos da república foram bastante conturbados, contando com várias rebeliões em contestação ao novo regime em todo o Brasil, mas a estabilidade política foi sendo gradualmente construída a partir da gestão de Prudente de Moraes, sendo de fato alcançada posteriormente pelo presidente Campos Sales. A fórmula fundamental para a conquista desta estabilidade na Velha República foi a adoção de um esquema político-institucional comumente denominado de “Política dos Governadores”. Este arranjo consistia num pacto informalmente celebrado entre os poderes Executivo e Legislativo, nas esferas federal e estadual, onde era firmado um jogo de apoio mútuo entre os políticos governistas em troca de também respeito mútuo às prerrogativas uns dos outros. Na prática isto significava que o Presidente da República concordava em não interferir direta ou indiretamente nos assuntos políticos estaduais, garantindo o livre exercício do poder pelos governadores dos estados, em troca de apoio político à sua gestão, o que lhe era prestado na forma da composição de bases parlamentares orientadas a acompanhar as decisões da presidência<sup>58</sup>.

A prática da “Política dos Governadores” indica que neste momento de gênese do presidencialismo brasileiro, o arranjo das forças políticas do país já contribuía para que houvesse o desenvolvimento de dois fortes traços do desenho institucional brasileiro: a faceta regionalista das coalizações políticas em junção à partidária<sup>59</sup> e o frouxo sistema de pesos e contrapesos na relação Executivo-Legislativo, o que garantia a existência de uma relação entre os dois poderes que se assemelhasse à cooptação<sup>60</sup>. Esta primeira terá seu peso sobre o “Presidencialismo de Coalizão” indicado posteriormente. Já a segunda expõe a insuficiência da prática republicana brasileira da época, uma vez que consideramos que o sistema de freios mútuos é ferramenta fulcral ao funcionamento dos princípios estabelecidos pelos federalistas, como já exposto anteriormente neste trabalho.

---

<sup>58</sup> SANTOS, Fabiano. Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão. In: Reforma Política no Brasil – Realizações e Perspectivas. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003, p. 19-20.

<sup>59</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique H. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, 1988.

<sup>60</sup> SANTOS, Fabiano. Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão. In: Reforma Política no Brasil – Realizações e Perspectivas. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003, p. 20.

O primeiro sintoma de que tal modelo de freios à ação do Executivo estava principiando a ser implementado consistiu na fragmentação partidária característica do período democrático que seguiu à derrocada do Estado Novo em 1945. Como o Presidente da República ansiava à manutenção de sua governabilidade, o apoio parlamentar majoritário à sua gestão era necessidade de primeira ordem do governante, uma vez que perdida esta condição perdia-se também o poder de controle sobre a agenda política. Desta maneira, a existência de vários partidos constituiu-se num verdadeiro entrave à atuação historicamente irrefreável do Presidente da República que, agora, encontrava-se num ambiente político onde era necessário dialogar com diversos atores para que ele pudesse promover as pautas pertinentes à sua gestão. O diálogo exigia, evidentemente, comprometimentos, negociações, recuos e afins por parte do governo. Assim, o Legislativo que inicialmente situava-se dentro do cenário político brasileiro como apenas um instrumento de legitimação do acordo firmado entre os chefes federais e estaduais, passa a integrar definitivamente o processo político decisório<sup>61</sup>. Esta trajetória de fortalecimento político do Parlamento, no entanto, é baqueada pela instituição do regime autoritário civil-militar de 1964, quando voltar a ocupar o papel coadjuvante no jogo de poder nacional.

Chegados os anos 1980's, a transição do regime autoritário para o democrático apresentou-se como um momento fundamental para construção do atual sistema político brasileiro. Como nossa redemocratização fora formalmente protagonizada por setores das elites políticas que anteriormente haviam sustentado o regime civil-militar<sup>62</sup>, o princípio da *governabilidade* passou a manter a sua grande importância adquirida durante o governo dos militares, com seu Poder Executivo centralizador e poderoso. Com isso em mente, a atual prática presidencialista brasileira herdou, desse momento, uma desproporcional valorização à ação do Poder Executivo, ressaltando sua capacidade de legislar e de equilibrar as forças políticas presentes no Congresso<sup>63</sup>.

O fortalecimento institucional das prerrogativas cabidas ao Presidente da República originadas no regime civil-militar e algumas mantidas na Constituição de 1988 revela este

---

<sup>61</sup> SANTOS, Fabiano. Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão. In: Reforma Política no Brasil – Realizações e Perspectivas. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003, p. 20.

<sup>62</sup> Setores da sociedade civil que haviam historicamente desafiado o regime também tiveram enorme importância para o processo da redemocratização. No entanto, a transição foi capitaneada e conduzida por setores mais tradicionais da vida política brasileira.

<sup>63</sup> SANTOS, Fabiano. Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão. In: Reforma Política no Brasil – Realizações e Perspectivas. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003, p. 21-22.

depósito de confiança da classe política no poder do Presidente da República. Assim, a Constituição nos traz, entre outros dispositivos:

Art.56º. Não perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I – investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária;

(...)

Art. 62º. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

(...)

Art. 64º. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais terão início na Câmara dos Deputados.

§ 1º - O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

§ 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.

(...)

Art. 84º. Compete privativamente ao Presidente da República:

I – nomear e exonerar os Ministros de Estado;

(...)

III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...)

V – vetar projetos de lei, total ou parcialmente;<sup>64</sup>

Estes artigos elencados revelam a concentração de algumas importantes prerrogativas institucionais, legislativas e executivas, que se situam sobre as mãos do Presidente da República. Estes dispositivos podem ser divididos entre aqueles que demonstram os instrumentos legislativos também sob seu controle e aquela que evidencia a força administrativa do chefe do Executivo.

Este primeiro grupo é constituído das ferramentas que o Presidente possui para que possa atuar legislativamente. A prerrogativa de legislar exclusivamente sobre algumas temáticas, a possibilidade de solicitar monocraticamente urgência às matérias de sua autoria, de editar medidas provisórias e de vetar projetos de lei são todas prerrogativas que evidenciam a força do Executivo no âmbito Legislativo. É por meio destas que o Presidente pode optar por ignorar algumas etapas do processo legislativo, ou pelo menos acelerá-las, para que possa aprovar suas agendas políticas da maneira mais célere possível. Assim, o Executivo

---

<sup>64</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

é capaz de vencer as lentidões e morosidades usualmente associadas ao processo de formulação de leis em prol de pautas preciosas a ele.

Além disso, a possibilidade de que sejam nomeados ministros de Estado única e exclusivamente pelo Presidente da República, também revela o fato de que o Executivo pode selecionar quais grupos políticos serão agraciados com o acesso à pastas no governo, o que lhes trazem não apenas acesso ao orçamento como também visibilidade e notoriedade pública, vitais para o sucesso de uma carreira política.

Este conjunto de prerrogativas permite que o presidencialismo brasileiro seja caracterizado, segundo Abranches, como sendo um “Presidencialismo Imperial”<sup>65</sup>. Isso porque, assim como nos Estados Unidos da América, país que serviu de inspiração ao arranjo brasileiro, o Poder Executivo Federal concentra sob seu controle uma série de mecanismos e dispositivos que garantem a sua centralidade no cenário político nacional. Assim, praticamente toda vida política institucional brasileira gravita em torno da figura do presidente da república.

Tamanhos poderes reservados ao presidente da república, conjuntamente com uma lógica partidária fragmentada e um sistema eleitoral fundamentado na realização de pleitos proporcionais para a escolha dos ocupantes das cadeiras de deputados, criaram o ambiente favorável para que fosse desenhado o arranjo do “Presidencialismo de Coalizão”. Neste arranjo, que já havia sido principiado durante os anos democráticos entre 1945-1964, o chefe do executivo passa a ocupar a posição informal de líder de uma coalizão política que se sustenta através do cultivo de uma relação de cooperação mútua, onde o presidente constrói apoio parlamentar para sua gestão enquanto os congressistas são convidados a participarem dos ônus da administração pública.

Tais coalizões políticas surgem como necessárias para a governabilidade do presidente da república uma vez que, em primeiro lugar, a dimensão regionalista de nossa política nacional, como citada rapidamente anteriormente, exige apoio ao presidente geograficamente bem-distribuído no território nacional, e em segundo lugar, o caráter de nosso arcabouço

---

<sup>65</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique H. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, 1988, p. 21-22.



legal, bastante detalhista e extenso, exige que mudanças à legislação sejam constantemente promovidas, inclusive aquelas que exigem quórum mais qualificado<sup>66</sup>.

Sob este arranjo, portanto, os chefes do Executivo encabeçam um processo de formação de maiorias que possibilitem a ele a governabilidade, a possibilidade de atuação desimpedida para a realização de seus projetos políticos. A construção dessas coalizões corresponde a um processo de três etapas onde inicialmente é formado um bloco partidário destinado a cooperar no pleito presidencial, em seguida é realizada a divisão de cargos e pastas, assim que assumir o candidato eleito, e por fim são construídas as políticas públicas pela base do governo<sup>67</sup>. O sucesso dessa aliança pluripartidária, que se daria pela realização de uma boa gestão presidencial, é proveitosa para todas as partes envolvidas no pacto à medida que o presidente pode construir seu trajeto à uma possível reeleição e os parlamentares da base usufruem do acesso a recursos financeiros para fortalecerem suas estruturas partidárias e beneficiam suas imagens individuais para futuras campanhas.

Esse arranjo, no entanto, é bastante suscetível à instabilidade política dentro do bloco do governo. Tal fato se deve em razão da heterogeneidade que geralmente caracteriza coalizões presidenciais tão majoritárias. Nesse sentido, o chefe do Executivo precisa fazer uso de sua habilidade política para que possa encontrar um *sweetspot*, ou seja, um ponto ideal, para o tamanho de sua base eleitoral, tendo em mente que uma muito pequena pode acabar limitando o seu poder de gerir o país e uma muito grande possivelmente deteriorará as relações internas do governo<sup>68</sup>.

Tendo apresentado o “Presidencialismo de Coalizão” com suas características de força do Executivo no âmbito Legislativo e sua intrínseca instabilidade, segue à exposição da metodologia utilizada para a análise realizada por este trabalho.

---

<sup>66</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique H. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, 1988, p. 22.

<sup>67</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique H. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, 1988, p. 28-29.

<sup>68</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique H. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, 1988, p. 29-32.

## 6. METODOLOGIA

O propósito do presente trabalho foi o de buscar analisar algumas tentativas, sejam elas bem-sucedidas ou não, de abertura de processo de *impeachment* contra os chefes do Executivo Federal eleitos democraticamente e com votação popular e direta desde o fim do regime de exceção de 64. Restringiu-se, dessa maneira, à observação dos tentames de afastamento dos presidentes Fernando Collor de Mello, Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio “Lula” da Silva e Dilma Rousseff. Como já indicado na introdução deste texto, o esforço se deu na seleção de um conjunto bastante pequeno de variáveis e no acompanhamento de como estas se comportaram em cada um dos casos especificados acima. Assim, era esperado que fosse possível identificar quais delas tinham maior peso para a definição do resultado do processo, pelo afastamento definitivo ou não do presidente.

As três variáveis escolhidas para este trabalho foram as seguintes:

- Popularidade da gestão Presidente da República;
- Embasamento Jurídico do pedido de afastamento;
- Base parlamentar de apoio ao Executivo.

Passa-se, neste momento, a uma breve justificativa do por que da escolha destas três variáveis.

Primeiramente, coadunando com a clássica separação de poderes, a nossa Constituição em vigência determina, em relação às atribuições do Presidente da República:

Art 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

I – nomear e exonerar os Ministros de Estado;

II – exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal; (...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (...)

Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.

Prossegue, no mesmo capítulo, sobre os Ministros de Estado:

Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:

- I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;
- II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;
- III - apresentar ao Presidente da República relatório anual de sua gestão no Ministério;
- IV - praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República.

Estes dispositivos presentes em nosso texto constitucional atribuem ao Presidente da República a escolha dos Ministros de Estado e a estes a execução das medidas presidenciais referentes aos seus respectivos setores de atuação. Em outras palavras, é tarefa de responsabilidade do Executivo a formulação e implementação de políticas públicas tanto de cunho econômico quanto social. Essas políticas trazem, evidentemente, imensos impactos sobre a situação socioeconômica do país, traduzidos na forma de uma grande diversidade de indicadores.

É o resultado destas políticas que acaba por provocar adesão popular ou não ao governo. Os cidadãos, resguardadas as exceções, seguramente apoiarão gestões que gerem conforto e bem-estar, e estes, por sua vez, são bens proporcionados à população à medida que as ações do governo promovam o aperfeiçoamento do sistema educacional e de saúde, a expansão do mercado de trabalho e de investimentos, e afins. O contrário também é verdade, os indivíduos se oporão aos governos que gerem crises de desemprego, renda, sucateamento dos serviços básicos. Estudos realizados evidenciam o fato de que o “voto por desempenho”, embora não seja a única, é uma das mais importantes facetas da racionalidade do eleitorado<sup>69</sup>. Assim sendo, foram incluídos alguns índices, como a medição da taxa de desemprego, da inflação e do PIB como sendo bons indicativos de como se apresentam os resultados das gestões. O grande índice demonstrativo do desempenho do governo, no entanto, em razão de nossa lógica democrática vigente, é o da popularidade da gestão.

Como vivemos em um Estado democrático, é essencial que para que o governo se mantenha legítimo, ele seja minimamente responsivo e capaz de atender às demandas da sociedade apresentado resultados positivos oriundos de suas políticas. Nesse sentido, não foram escassos os discursos pró *impeachment* nas últimas duas décadas que exaltavam o afastamento do presidente como sendo uma espécie de vontade manifesta do povo. Nossos parlamentares naturalmente operam sob uma perspectiva bem mais “popular”, nesse sentido, pela própria natureza do Poder Legislativo, portanto há razão na constante invocação da

---

<sup>69</sup> CARREIRÃO, Yan de Souza. A decisão do voto nas eleições presidenciais no Brasil (1989 a 1998): a importância do voto por avaliação de desempenho. 2000, p. 210.

“vontade das massas”. Como é argumento recorrente nos processos de *impeachment*, inclui a popularidade do presidente, auxiliado por alguns desses outros índices como uma das variáveis.

Em segundo lugar, a escolha do “Embasamento Jurídico” foi feita também em concordância com nosso texto constitucional e com a Lei 1.079, de 10 de abril de 1950, a Lei do *Impeachment*, já citada anteriormente neste trabalho. A Constituição, novamente, define:

Art 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Art 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

A referida “lei especial”, a Lei nº 1079, de 1950, por sua vez, complementa, em sua Parte Primeira:

Art. 2º Os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República.

Da interpretação do texto se extrai a afirmação de que o processo de julgamento contra um Presidente da República, com seu possível afastamento, o *impeachment*, só pode ser iniciado com a existência de uma acusação contra ele. Evidentemente que na prática é a abertura do processo que garante meios para que investigações por parte dos parlamentares ou dos Ministros do STF cheguem à conclusão se ocorreu de fato ou não a prática de algum dos crimes citados na Lei nº 1079, de 1950. De qualquer forma, no entanto, sem acusação não há possibilidade de afastamento, ou não deveria haver pelo menos.

O seguinte trecho da legislação também merece menção:

Art. 16º A denúncia assinada pelo denunciante e com a firma reconhecida, deve ser acompanhada dos documentos que a comprovem, ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, com a indicação do local onde possam ser encontrados, nos crimes de que haja prova testemunhal, a denúncia deverá conter o rol das testemunhas, em número de cinco no mínimo.

Dessa forma, um embasamento minimamente razoável, em relação às exigências expressas acima, para o pedido seria uma necessidade de primeira ordem para que a acusação recebesse, ao menos, o seu primeiro despacho, o de ser acatada pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e remetida a uma Comissão Especial composta por parlamentares membros da Câmara. Foi, portanto, também considerado uma variável merecedora de análise.

Por fim, “Base Parlamentar ao Governo” também foi incluído neste pequeno conjunto de variáveis em razão de nossa legislação. Como evidenciado na seção deste trabalho anterior a esta, a nossa legislação referente à possibilidade de afastamento do Presidente da República concentra absolutamente todas as etapas do processo nas mãos do Congresso Nacional, nos casos de acusação por crime de responsabilidade. Nos casos de acusação de cometimento de crimes comuns, ainda é depositada à Câmara dos Deputados a função exclusiva de decidir, em decisão colegiada, se a denúncia deve seguir ao Supremo Tribunal Federal. A prerrogativa do Presidente da Câmara dos Deputados de aceitar ou não o processo e sua votação final com exigência de quórum qualificado no Senado Federal são todas etapas que indicam que Presidentes da República com baixas taxas de apoio parlamentar à sua gestão podem possivelmente serem penalizados por este fator (assim como se conclui neste trabalho).

Para a mensuração desta variável, utilizou-se a quantidade de deputados federais eleitos pelos partidos que compunham as bases parlamentares de cada presidente aqui indicado. O número é contabilizado ao início da legislatura, então é importante ressaltar que ocorreram divergências entre a apuração dessa quantidade de parlamentares no imediato pós-eleições em relação ao número verificado quando da apresentação da denúncia contra o presidente. As discrepâncias são devidas à enorme facilidade no Brasil para a troca de partidos pelos deputados já eleitos, o que mudou apenas recentemente, e também ao fato de que alguns partidos, com a passagem do tempo, optam por trocar de lado na disputa política, da base à oposição ou vice-versa.

A decisão de ter utilizado os números apenas da Câmara e não também os do Senado tem cunho pragmático. Verifica-se que as bancadas partidárias possuem representação

bastante similar nas duas Casas, portanto foi julgado que os dados de uma delas poderiam ser seguramente ignorados.

A partir da seção seguinte, o texto passa a ser dividido em 4 (quatro) subseções, cada uma delas dedicadas à apresentação e análise dos casos estudados. Com base em fontes que vão de notícias de jornais à dados oficiais cada um dos presidentes indicados terá sua gestão avaliada quanto ao comportamento adotado pelas variáveis anteriormente apresentadas. Cada uma delas recebeu uma nota, para melhor visualização, que varia entre 1 (um) e 2 (dois). Receberão nota 1 aquelas variáveis que obtiverem, em cada caso específico, comportamento favorável à permanência do Presidente da República, 2 as que tiverem comportamento contrário à Presidência. Por exemplo, se um presidente tiver pouco apoio entre os congressistas recebe, em relação a esta variável, nota 2. Se o mesmo, no entanto, contar com alta popularidade e com índices econômicos bastante favoráveis recebe, então, nota 1 neste quesito.

Buscando evitar subjetividades no processo de avaliação do comportamento de cada uma destas variáveis, ficam estabelecidos os seguintes critérios:

- Todos os dados utilizados se referirão aos índices verificados no mandato do referido presidente da República, mas, especificamente, no período de apresentação da denúncia contra ele. Dados colhidos anteriormente ou posteriormente à denúncia serão considerados caso a distância temporal entre os eventos não exceda seis meses.
- Para “Popularidade do Governo” qualquer gestão com índice de reprovação igual ou superior à 50% receberão nota 2. Nos casos contrários, serão designadas nota 1;
- Para “Embasamento Jurídico”, qualquer denúncia contra presidente da República que cumprir, no mérito, os requisitos mínimos para sua admissibilidade estabelecidos pela Constituição Federal e pela Lei nº 1.079, de 1950, receberá nota 2. Nos casos contrários, será concedida nota 1;
- Para “Base Parlamentar ao Governo” qualquer gestão que mantiver apoio de número próximo de dois terços da composição da Câmara dos Deputados terá nota 1 nesse quesito. A gestão que falhar em obter esse número aproximado terá nota 2.

- Quaisquer denúncias contra o Presidente da República que culminar com o afastamento definitivo do acusado terá sua tramitação considerada um “sucesso”. As que não concluírem com tal fato serão consideradas um “fracasso”.

Por fim, será apresentada uma tabela onde foram cruzadas as notas de cada presidente referente a cada variável. Baseando-se neste resultado, a conclusão deste trabalho é originária justamente da percepção de qual destas variáveis teve peso decisivo nos processos. Assim, concluída esta explicação, empreende-se a análise dos Presidentes da República escolhidos, em ordem cronológica.

Antes dar início a próxima seção deste texto, alguns pontos merecem destaque. Em primeiro lugar, em razão de uma série de constrangimentos de ordem temporal, e em razão da própria natureza deste trabalho, apenas um caso de denúncia contra cada presidente foi escolhido para ser sujeito à análise. Os eventos escolhidos, naturalmente, no entanto, foram eleitos em razão de sua notoriedade. Dessa forma, no caso Collor será analisado o seu processo de *impeachment* em 1992; em FHC, a denúncia referente a suposta participação do presidente numa “operação abafa” contra investigações do Ministério Público e da CPI dos Bancos; em Lula, as acusações de sua suposta participação no esquema de compra de votos parlamentares, o escândalo do Mensalão; em Dilma, o processo que resultou em seu afastamento em 2016.

Em seguida, esclarece-se que outras três variáveis foram inicialmente consideradas para a realização deste trabalho, contudo foram abandonadas por razão de ordem prática. As três são: personalidade do Presidente da República; posicionamento das mídias; grau de institucionalização das estruturas de controle dos agentes públicos.

Em relação à primeira, acreditou-se que seria de relevância incluir a personalidade individual do presidente na conta proposta. Esta percepção permanece, uma vez que a maneira como qual o chefe do executivo lida pessoalmente com a população, com as crises e com outros políticos, tem peso considerável sobre como o contexto político em torno de sua gestão é construído. A segunda foi inicialmente escolhida pois é notório que, em nossa era atual da informação, as mídias detêm forte poder de mobilização das massas e de formação de opiniões. O posicionamento delas, seja mais crítico ou apologista ao governo, portanto, pode ter efeitos sensíveis não apenas sobre a percepção da conjuntura política, participando do processo de formação de opiniões, como também sobre a disposição da população, e inclusive

dos parlamentares, em tornar públicas suas manifestações favoráveis ou contrários à gestão. Por fim, o grau de institucionalização se refere à solidez das estruturas de controle dos agentes. O que isso quer dizer é que seria investigada a autonomia dos órgãos responsáveis por atuação deste tipo a fim de procurar evidências que o controle dos agentes públicos era feito corretamente, da maneira mais republicana possível.

Embora as considerações listadas permaneçam, as três foram excluídas em razão da difícil mensuração destas três variáveis, que são altamente abstratas e subjetivas; por limitações no tempo de realização deste trabalho; e pela crença de que parte dos efeitos delas, especialmente das duas primeiras, já está contemplado no âmbito das três variáveis finais.

Dá-se agora início à apresentação da análise realizada por este trabalho acerca do funcionamento das variáveis previamente apresentadas e seu comportamento durante os momentos de auge de tensões políticas dos últimos quatro governos brasileiros eleitos democraticamente.



## 7. ANÁLISE

Este capítulo seguiu o seguinte formato: divisão do texto em partes, cada uma destas referentes aos quatro presidentes da República observados; rápida introdução do contexto vivido por cada um destes representantes; análise de seus processos de *impeachment* sob a ótica das variáveis escolhidas. Inicia-se com Fernando Collor de Mello e segue aos seus sucessores em ordem cronológica.

### 7.1 – Collor

Após mais de duas décadas sem a realização de eleições presidenciais diretas no Brasil, o clima para o pleito de 1989 era de otimismo. Embora Sarney tenha deixado a presidência com aprovação baixa e com fracos índices de desempenho econômico, a população ainda estava eufórica com a possibilidade de melhora conjuntural no Brasil com a eleição popular de um civil. Assim, fruto de uma carreira política tida como “meteórica”, Fernando Collor de Mello, que gozava de um perfil arrojado e jovem, venceu a acirrada eleição daquele ano<sup>70</sup>.

A pauta prioritária para qualquer governante à época era o combate à hiperinflação que afligia a economia nacional. O processo inflacionário havia surgido ainda no governo Dutra, nos anos 50, foi enfraquecido no início do regime militar e voltou a ser uma ameaça ao mercado e às famílias nos governos Geisel e Figueiredo. A ineficácia dos planos de estabilização da moeda do governo Sarney acabara por aprofundar o problema, que agora deveria ser resolvido pelo recém-eleito presidente Collor<sup>71</sup>.

A não solução do problema, além do surgimento de escândalos de corrupção envolvendo o próprio presidente, acabaram por ser os fatores fundamentais para que sua aprovação caísse e sua gestão fosse rapidamente perdendo a governabilidade. Assim, um processo de *impeachment* foi aberto pela Câmara dos Deputados e concluído pelo Supremo Tribunal Federal. Collor renunciou antes que o processo fosse remetido ao STF.

---

<sup>70</sup>GIAMBIAGI, Fabio. Economia Brasileira contemporânea: 1945-2004, p. 131-132.

<sup>71</sup>*Idem.*

### **7.1.1 - Popularidade da Gestão**

Fernando Collor de Melo, e sua equipe econômica, perceberam que a política de ajuste do mercado financeiro gerava medo de “fuga” dos ativos, o que criava expectativa por indexação, gerando um ciclo vicioso de inflação. Resolveu criar um novo plano, portanto, baseado na: redução da liquidez da economia a fim de evitar novas pressões de consumo; ajuste fiscal e reformas administrativas que fossem capazes de reduzir o caráter deficitário das contas públicas brasileira; abertura comercial; regime cambial flutuante; novamente congelamento de preços e desindexação dos salários e início do programa de privatizações. O plano, entretanto, fracassou à medida que a abertura cambal e o novo sistema cambial unidos provocaram a deterioração da balança comercial brasileira, reduzindo a capacidade de investimento e de financiamento do Estado. Por fim, o governo reedita o programa, elevando as taxas de juros na economia nacional, atraindo capital externo e normalizando as condições externas da economia brasileira<sup>72</sup>.

O novo plano, no entanto, embora tenha estabelecido algumas das fundações utilizados pelo bem-sucedido Plano Real, não foi suficiente para que fosse derrotada a forte pressão inflacionária à época. Os escândalos de corrupção e o confisco de algumas poupanças foram, também, fundamentais para a crise política pela qual Collor passou. No momento mais crítico de sua gestão, alcançou uma taxa de rejeição entre os brasileiros de 68%.<sup>73</sup>

Assim, foi designada a esta variável a nota 2.

### **7.1.2 – Embasamento Jurídico**

A denúncia apresentada, e por fim aceita, à Câmara dos Deputados contra o presidente Fernando Collor acusava-o de ter participado pessoal e deliberadamente de esquemas de tráfico de influência, loteamento de cargos públicos e de cobrança de propina em contratos do próprio governo<sup>74</sup>. As três acusações podem ser divididas entre os crimes comuns e os de responsabilidade, como de fato aconteceu. Foi julgado inocente pelo STF e condenado pelo Senado Federal.

---

<sup>72</sup> GIAMBIAGI, Fabio. Economia Brasileira contemporânea: 1945-2004, p. 133-142.

<sup>73</sup> FOLHA DE S.PAULO. Reprovação de Dilma cresce e supera a de Collor em 1992.

<sup>74</sup> SALLUM JR. Brasília. O Impeachment de Fernando Collor: Sociologia de uma crise, p. 315-316.

Os crimes citados de fato estão dispostos na Constituição Federal e na “Lei do Impeachment”. O que leva esta variável a obter a nota 2.

### **7.1.3 – Base Parlamentar**

Collor ainda era jovem e natural de um estado com pouca relevância política nacional, o estado de Alagoas, portanto não contava com tamanha articulação política para ser capaz de arregimentar maiorias parlamentares. Dessa forma, sua base de apoio consistia dos PFL, PDS, PTB e PL. Sem o apoio dos outros três grandes partidos à época, PMDB, PSDB e PT<sup>75</sup>, Collor não contou com uma base sólida para governar, situação que apenas se deteriorou com o desgaste político do presidente.

Assim, essa variável também recebeu a nota 2.

## **7.2 – FHC**

No ano de 1994, em meio à grave crise da hiperinflação brasileira, originada ainda nos governos militares, mas intensificada sob a gestão de José Sarney, foi lançado o Plano Real. Seu incontestável sucesso inicial foi em grande parte creditado a Fernando Henrique Cardoso, que havia sido Ministro da Fazenda durante o período de formulação do plano. Assim, o senador se candidatou a Presidência da República nas eleições que escolheram o sucessor de Itamar Franco. Uma vez eleito, gozou de um primeiro mandato relativamente estável, embora a economia ainda estivesse em frangalhos e sucessivas crises externas permanecessem a ameaçar a retomada do nosso crescimento. Após a polêmica aprovação da Emenda Constitucional nº 16, de 04 de Junho de 1997, foi permitida pela primeira vez em nossa história a candidatura à reeleição do Presidente da República.

Assim, o ano de 1998 foi, sem dúvidas, um ano histórico para o Brasil. Nesse ano concorreram ao cargo de Chefe do Executivo Federal doze (12) candidatos, onde desses, três tinham maior expressividade no processo e se apresentavam como os principais candidatos da disputa: o já presidente Fernando Henrique Cardoso, o “pai” do Plano Real e primeiro chefe do Executivo Federal a concorrer à reeleição na história de nosso País; Luís Inácio “Lula” da Silva, importante líder sindical que desempenhou papel relevante na campanha das Diretas Já; e, finalmente, Ciro Gomes, governador do estado do Ceará. Assim como em 1994, nenhum

---

<sup>75</sup> FOLHA DE S.PAULO. Collor não teve apoio nem de seu partido em votação do impeachment.

debate fora realizado entre os presidencialistas devido a dificuldade de operacionalização desse tipo de evento com tamanha quantidade de candidatos<sup>76</sup>. Em turno único, no dia 4 de outubro, o presidente Fernando Henrique Cardoso confirmou a vitória já prevista nas pesquisas de boca de urna.

Cardoso deu início ao seu segundo mandato, 1999, com uma série de problemas e impasses à vista que garantiram com que sua segunda gestão não alcançasse o mesmo êxito ou tranquilidade da primeira<sup>77</sup>.

Em 1999, logo após a posse de FHC para seu segundo mandato, foram protocolados 4 (quatro) pedidos de *impeachment* contra o tucano. Nenhum deles foi acatado pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, presidida pelo então deputado Michel Temer. O elaborador de um destes pedidos, o deputado Milton Temer, apresentou no final do mês de maio recurso ao Plenário contra a decisão da mesa. O recurso foi derrotado por 342 votos a 100<sup>78</sup>. Conforme o indicado na introdução deste trabalho, este processo será considerado como “fracassado”.

### 7.2.1 - Popularidade da Gestão

Parte fulcral do funcionamento do Plano Real, célebre programa econômico encabeçado pelo então ministro da Fazenda, FHC, e implantado durante o governo Itamar Franco com o objetivo de combate à inflação, passava pelo “saneamento” das contas públicas e pela adoção de uma política cambial flutuante.

Nos anos de seu primeiro mandato, o câmbio flutuante já demonstrava sinais de esgotamento como fundamento do novo “tripé macroeconômico”, estabelecido em 94, à medida que a paridade Real x Dólar, artificialmente sustentada pelo Banco Central, sobrevalorizava o nosso câmbio e aprofundava, dessa maneira, o nosso déficit na balança de pagamentos. Com isso, a manipulação da taxa Selic, nossa taxa básica de juros, passou a ser adotada como nova estratégia de âncora para a economia, já que a sua regulação pelo Banco Central conferia ao governo duas importantes ferramentas: o controle dos juros podia ser feito no sentido de atrair novos capitais para o financiamento de nossos desequilíbrios na balança comercial além de permitir o controle da atividade econômica no Brasil, uma vez que a taxa

---

<sup>76</sup> GLOBO. Porque não houve debate.

<sup>77</sup> FOLHA DE S.PAULO. FHC fala de “estelionato eleitoral” na eleição de 1998.

<sup>78</sup> UOL NOTÍCIAS. Veja como FHC derrubou o pedido de impeachment em 1999.

de juros tem caráter determinante na capacidade nacional de investimento. Já a política de corte de gastos do governo provocou uma redução severa de nossa demanda agregada uma vez que o Estado, o maior consumidor de bens e serviços dentro da economia nacional, opta por reduzir sua participação na atividade de geração de emprego e renda em prol da correção dos desequilíbrios fiscais nas contas do governo<sup>79</sup>.

Entre os anos de 1999 e 2002, a taxa de juros praticada pelo Banco Central teve seu ponto mais alto situada em 45% a.a. em março de 99 e o seu ponto mais baixo em 15,25% a.a. em janeiro e fevereiro de 2001, tendo a taxa flutuado entre esses valores durante todo o período do segundo mandato FHC, segundo dados do Comitê de Política Monetária (COPOM). Essas taxas altíssimas provocaram um fenômeno denominado de “rentização” da economia, processo em que parte significativa do capital nacional e estrangeiro migraram de atividades produtivas rumo ao setor financeiro, onde a sua rentabilidade era garantida, o que provocava diminuição dos graus de investimento em outras atividades econômicas. A incapacidade de nosso setor industrial de competir com os produtos estrangeiros, que passaram a invadir o país com a abertura comercial executada pelo Plano Real, juntamente com a dificuldade de obtenção de créditos junto aos bancos para o financiamento das atividades produtivas, dificuldade essa causada pela política de elevação de juros explicitada acima, foram fatores suficientes para o fechamento em massa de empresas no Brasil, o que aprofundou a crise no mercado de trabalho brasileiro elevando as taxas de desemprego no país, que já estavam em plena ascensão desde 1995<sup>80</sup>. Após uma sucessão de altas, em 1999 a taxa de desemprego gravitou em torno da marca histórica dos 10%<sup>81</sup>. Além disso, no primeiro ano de seu segundo mandato, o crescimento do PIB foi pífio, de apenas 0,8%<sup>82</sup>.

O fraco desempenho da gestão na temática trabalhista resultou numa brusca queda de popularidade do governo FHC entre sua reeleição e meados de 1999. Em pesquisa realizada pela Datafolha em junho daquele ano, 44% dos brasileiros consideravam seu governo ruim ou péssimo<sup>83</sup>, índice que ainda chegou a atingir os 56% em setembro do mesmo ano<sup>84</sup>. Pesquisa

---

<sup>79</sup> FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico.

<sup>80</sup> *Idem*.

<sup>81</sup> SANTOS, Fernando Siqueira dos. Ascensão e Queda do Desemprego no Brasil: 1998-2012. Vale ressaltar que estes dados foram produzidos com a antiga metodologia de pesquisa da taxa de desocupação. Se atualizada, esta taxa seria maior.

<sup>82</sup> GLOBO. PIB de 1996 e 1999 são revisados para baixo. O IBGE, em 2007, reavaliou o período e revisou este valor para 0,3%. Como a mudança foi feita posteriormente ao pedido de *impeachment* contra FHC, será utilizado o dado oficial tornado público à época.

<sup>83</sup> FOLHA DE S.PAULO. FHC volta a bater recorde de rejeição.

<sup>84</sup> FOLHA DE S.PAULO. FHC tem reprovação recorde.

realizada pela CNT/Vox Populi indica taxas ainda piores, chegando a 65% neste mesmo período<sup>85</sup>.

Atingindo marcas históricas de impopularidade compatíveis, até então, com às verificadas durante os governos Sarney e Collor, foi considerado razoável atribuir a esta variável a nota 2.

### **7.2.2 - Embasamento Jurídico**

A denúncia, apresentada pelos deputados petistas Milton Temer, Arlindo Chinaglia e José Dirceu, acusava o presidente Fernando Henrique Cardoso de ter participado diretamente de uma operação informal, envolvendo vários atores políticos dos três poderes da República, destinada a calar o Ministério Público do Rio de Janeiro e a CPI dos Bancos, instalada no âmbito do Senado Federal<sup>86</sup>. A atuação do presidente nesta empreitada seria motivada pela sua intenção em impedir que tivesse prosseguimento as investigações realizadas pelo MP e pela CPI sobre bancos que teriam supostamente sido privilegiados com informações sigilosas oriundas de instituições federais.

O Presidente da Câmara remeteu a denúncia ao arquivo por ter considerado que o fato narrado não constitui em crime. O artigo nº 4 da Lei nº 1.079, de 10 de Abril de 1950, no entanto, enuncia que serão considerados crimes de responsabilidade os atos do presidente que atentarem contra o livre exercício dos poderes constitucionais. Como a denúncia apresenta acusação de interferência de FHC sobre o funcionamento de uma CPI, ou seja, de uma comissão pertencente ao Poder Legislativo, a solicitação de Milton Temer corretamente se enquadra como sendo merecedora de ser acatada pela Câmara.

Assim sendo, foi atribuída a esta variável também a nota 2.

### **7.2.3 – Base Parlamentar**

Fernando Henrique Cardoso contava com forte base de apoio parlamentar ao seu governo. A coligação que o sustentou sua candidatura à reeleição em 1998, contava com a

---

<sup>85</sup> FOLHA DE S.PAULO. Desempenho de FHC é reprovado por 65%, segundo pesquisa.

<sup>86</sup> UOL NOTÍCIAS. Veja como FHC derrubou o pedido de impeachment em 1999.

participação majoritária de partidos de inclinação ideológica de centro-direita, PSDB, PMDB, PFL, PTB, PPB e PL<sup>87</sup>.

**QUADRO 1:**  
**Número de deputados por Partido integrante da Base no início da 51ª Legislatura (1999-2003)**

Partido	Número de deputados
PFL	105
PSDB	99
PMDB	83
PTB	31
PPB	60
PL	12
Total	390

Fonte: Câmara dos Deputados

Os números acima revelam e reforçam a afirmação feita no parágrafo anterior. Se a Câmara dos Deputados é constituída por uma totalidade de 513 parlamentares, então FHC contava com o apoio de cerca de 76%<sup>88</sup> destes. Evidente que nem todos os parlamentares membros dos partidos que sustentaram a eleição do presidente o apoiavam. Além disso, nem todos aqueles que o apoiaram no pleito seriam necessariamente favoráveis a ele e suas propostas em absolutamente todos os tópicos e matérias em debate no âmbito do Parlamento.

Excluídas estas exceções, os números daqueles que integravam seu governo e daqueles que votaram contrários ao recurso de Milton Temer, que solicitou a abertura do processo de *impeachment* contra FHC, são bastante próximos. Dessa forma, atribuiu-se a esta variável, a nota 1.

### 7.3 – Lula

Chegado o ano de 2002 a gestão tucana já se encontrava desgastada. Anos de ajuste fiscal, privatizações, crise energética e diversos escândalos de corrupção foram todos fatores

<sup>87</sup> FOLHA DE S.PAULO. Líderes de FHC duvidam de base governista no Congresso.

<sup>88</sup> O percentual foi obtido pela simples divisão do número de deputados que formalmente compunham a base do governo pelos número total de deputados.

que causaram uma forte onda de rejeição popular à FHC e seu partido. O governo, de toda forma, ainda tentou emplacar um sucessor, o Ministro da Saúde José Serra, mas não obteve êxito. Serra, que iniciou sua carreira política no movimento estudantil dos anos 60, realizou uma gestão bastante satisfatória e geralmente aprovada pela população, o que não foi suficiente, no entanto, para derrotar o candidato da oposição.

O pleito consagrou Luís Inácio “Lula” da Silva como sendo o representante eleito para ocupar o cargo de Presidente da República durante os anos 2003-2006. A vitória de um candidato da oposição ao governo, oriundo da classe operária e do movimento sindicalista foi vista por grande parte da sociedade como um avanço democrático importante para o país. Isso porque a eleição de Lula demonstrou que o Brasil era sim capaz de realizar, com base na vontade popular, uma transição institucional democrática e tranquila entre partidos rivais.

Sua vitória, no entanto, foi duramente criticada pelos setores da sociedade que se encontravam mais à direita no espectro ideológico, notadamente a classe empresarial. Para estes, a chegada ao poder de um candidato que historicamente vem propondo reestruturações da economia de mercado brasileira, como o fortalecimento da legislação trabalhista, a moratória das dívidas externas e outras medidas tidas como socialistas, representava uma real ameaça à estabilidade econômica que, embora não plenamente atingida durante a gestão de FHC, havia sido fundada pelo governo anterior.

Assim, o primeiro ano de seu governo foi conturbado. Os investimentos no país caíram e a inflação ameaçou disparar novamente. O presidente eleito, no entanto, ao contrário do que previa boa parte do mercado manteve as políticas econômicas de cunho liberal iniciadas por FHC. Conseguiu, dessa maneira, gradualmente recuperar a confiança do mercado. Com isso, a economia brasileira deu início a um novo ciclo de crescimento nos anos 2000<sup>89</sup>.

O estouro do escândalo do Mensalão, um esquema de corrupção política que envolvia a compra de votos parlamentares para a aprovação de matérias de interesse do Executivo, foi a justificativa para que fossem apresentadas algumas denúncias contra o presidente Lula. O próprio PSDB, no entanto, optou por não apresentar qualquer acusação formal contra o presidente. As outras denúncias, apresentadas por cidadãos ordinários, foram todas

---

<sup>89</sup> GIAMBIAGI, Fabio. Rompendo com a Ruptura: O Governo Lula.



arquivadas<sup>90</sup>. Novamente, para fins deste trabalho, classifica-se a tentativa de *impeachment* contra Lula como “fracassada”.

### 7.3.1 – Popularidade do Governo:

A manutenção das orientações econômicas desenvolvidas na era FHC e o pagamento de dívidas com o FMI contraídas ainda nos anos 90, foram os principais fatores responsáveis por restaurar a confiança dos mercados doméstico e internacional no potencial de crescimento brasileiro<sup>91</sup>. Assim, uma nova onda de investimentos e de expansão da atividade produtiva marcaram os anos do governo Lula, principalmente a partir de 2004. O otimismo no mercado permitiu crescimento sensível do mercado de trabalho e, conseqüentemente, do poder de consumo das famílias brasileiras. Enquanto FHC havia deixado a presidência com desemprego na casa dos 12%, a gestão Lula conseguiu reduzir a taxa para os 8% já em 2005/2006, segundo dados do IBGE<sup>92</sup>.

A criação de programas como o “Fome Zero”, que acabou não tendo o resultado esperado, e o “Primeiro Emprego” revelavam o papel mais ativo que essa gestão assumiu no combate à pobreza e as desigualdades sociais. A criação do programa “Bolsa Família” representou o grande ápice desta tendência redistributiva característica da gestão petista. O programa de inclusão econômica e combate à miséria, que prevê a distribuição de dinheiro às camadas da sociedade menos favorecidas, surgiu como um aprimoramento do “Bolsa Escola” de FHC. A abrangência do novo programa, no entanto, foi o seu grande diferencial em relação ao seu antecessor. Embora severamente criticado em alguns pontos, principalmente em relação a sua relativa ineficiência e no seu uso político eleitoral, o programa representou de fato um importante avanço social para o Brasil<sup>93</sup>.

Quando do auge da polêmica em torno do Mensalão, Lula, apontava pesquisa realizada pelo Datafolha, contava com índice rejeição de sua gestão em torno dos 19%<sup>94</sup>. A sua reeleição e o seu segundo mandato, que intensificou os gastos do governo com programas sociais e com o desenvolvimento econômico sob a ótica não-ortodoxa, permitiram que o petista deixasse a Presidência com aprovação recorde.

---

<sup>90</sup> O GLOBO. Além de Collor e Dilma, Sarney, Itamar, FH e Lula sofreram pedidos de impeachment.

<sup>91</sup> GIAMBIAGI, Fabio. Rompendo com a Ruptura: O Governo Lula, p. 207-209.

<sup>92</sup> FPAdFATO!. Taxa de desemprego média anual (IBGE). 1994/2002: 12,6%; 2003/2013, 5,4%.

<sup>93</sup> GIAMBIAGI, Fabio. Rompendo com a Ruptura: O Governo Lula, p. 229-231.

<sup>94</sup> DATAFOLHA. Escândalo do mensalão" não afeta popularidade de Lula entre brasileiros.

Conforme o exposto, portanto, atribuiu-se a esta variável a nota 1.

### 7.3.2 – Embasamento Jurídico:

Os processos arquivados pela Câmara dos Deputados apresentavam denúncia contra o presidente Lula pelo seu suposto envolvimento na operação do Mensalão<sup>95</sup>. A interferência no exercício de outros poderes e a corrupção são crimes passíveis de afastamento definitivo do cargo. As acusações apresentadas contra Lula, portanto, possuíam o mérito exigido para que fossem acatadas pela Mesa Diretora.

A essa variável, foi designada a nota 2.

### 7.3.3 – Base Parlamentar:

Apesar de não contar com uma coalizão tão majoritária a seu favor no momento da realização das eleições, assim que assumiu a presidência Lula conseguiu arregimentar outras legendas para que passassem a compor a base de seu governo. Dessa forma, ao final de 2003 já contava com o apoio de 376 deputados do PT, PMDB, PTB, PPB, PL, PPS, PSB, PCdoB, PSC, PV e PSL. Além da integração destes partidos à base, ainda vários deputados migraram de legendas da oposição rumo a estas que passaram a constituir o governo<sup>96</sup>.

Com tamanho apoio entre os congressistas esta variável recebeu a nota 1.

**QUADRO 2:**  
**Número de deputados por Partido integrante da Base no início da 52ª Legislatura (2003-2007)**

<b>Partido</b>	<b>Número de deputados</b>
<b>PT</b>	<b>91</b>
<b>PMDB</b>	<b>74</b>
<b>PPB</b>	<b>49</b>
<b>PL</b>	<b>26</b>
<b>PTB</b>	<b>26</b>
<b>PSB</b>	<b>22</b>

<sup>95</sup> O GLOBO. Além de Collor e Dilma, Sarney, Itamar, FH e Lula sofreram pedidos de impeachment.

<sup>96</sup> FOLHA DE S.PAULO. Base do governo Lula na Câmara infla em 2003.

<b>PPS</b>	<b>15</b>
<b>PCdoB</b>	<b>12</b>
<b>PV</b>	<b>5</b>
<b>PSC</b>	<b>1</b>
<b>PSL</b>	<b>1</b>
<b>Total</b>	<b>322<sup>97</sup></b>

Fonte: Câmara dos Deputados

## 7.4 – Dilma

Encerrada a gestão Lula com o fim do segundo mandato do presidente em 2010, o PT passou a concentrar esforços políticos para emplacar a candidatura de Dilma Rousseff à presidência da república, em sucessão ao companheiro de partido. A campanha petista obteve êxito e Dilma derrotou o candidato tucano, José Serra, no pleito realizado naquele mesmo ano. A vencedora tinha pouca experiência política, não tendo chegado a ocupar qualquer cargo eletivo antes da presidência, embora estivesse envolvida na gestão Lula como Ministra da Casa Civil e de Minas e Energia, o que lhe garantiu a fama não de política, mas sim de “administradora”.

Quando assumiu Dilma encontrou o país em franco ciclo de desenvolvimento econômico, embora alguns efeitos da crise internacional de 2008 já principiasssem a sinalizar que este momento positivo para a economia nacional estava ameaçado num futuro próximo. Buscando evitar que houvesse desaceleração do ritmo do mercado, o que traria contração do mercado de trabalho e redução generalizada da renda das famílias brasileiras, podendo acarretar em um efeito “cascata” na economia, a presidente Dilma aumentou a participação do Estado nos negócios nacionais. Incentivos à contratação e à produção, embora tenham sustentando o crescimento econômico brasileiro até 2013, acabaram por onerar demasiadamente o Estado brasileiro. Assim, em 2014, o descontrole das finanças públicas começa a tomar níveis alarmantes, preocupando o mercado e reduzindo sua confiança na estabilidade da economia brasileira.

---

<sup>97</sup> Este número foi incrementado com o “troca-troca” dos partidos. Grande número de parlamentares abandonou seus partidos para migrarem em direção à base do novo governo.

O clima de desconfiança, fruto do intervencionismo e do aprofundamento das dívidas públicas, a desaceleração da economia chinesa, principal parceiro econômico brasileiro, a estiagem na região Nordeste e a queda generalizada dos preços do barril do petróleo foram todos fatores que, conjuntamente, criaram o atual cenário econômico brasileiro. Assim como no final dos anos 80 e início dos 90, erros estratégicos na condução da economia nacional e choques externos acabaram por gerar um ambiente econômico bastante negativo, que caracterizou o curto segundo mandato de Dilma.

Em 2016, com a popularidade baixíssima e com pouca adesão parlamentar ao seu governo, a presidenta foi afastada definitivamente da presidência após ter sido aprovada, pelo Senado Federal, a acusação de que ela teria desrespeitado o Orçamento da União, através da edição de créditos suplementares sem a anuência do Congresso Nacional.

#### **7.4.1 – Popularidade do Governo:**

O enfraquecimento do desempenho da economia nacional teve ampla repercussão na vida do brasileiro. Em primeiro lugar, a desaceleração do crescimento foi responsável por encolher o tamanho do mercado de trabalho, reduzindo significativamente o acesso à emprego e renda à população. Isto, por sua vez, provocou uma redução sensível dos níveis de arrecadação tributária do governo federal. Em uma situação onde os gastos públicos eram continuamente incrementados como mecanismo de controle da crise, a redução das receitas provocou um aprofundamento da crise da dívida pública<sup>98</sup>. O governo encontrou a solução na adoção das seguintes medidas: a expansão da oferta monetária e do mercado de títulos públicos, como meios de permitir o financiamento do Estado, o severo corte de gastos nas áreas de educação, saúde, cultura, infraestrutura, e o aumento de impostos.

As medidas acima adotadas, algumas de cunho da própria presidenta e outras do Ministro da Fazenda Joaquim Levy, possibilitaram o início do processo de “Ajuste Fiscal”, mas foram responsáveis também por aprofundar ainda mais o estado crítico da economia nacional. A inflação permaneceu a níveis elevados, o desemprego despencou, o poder de compra das famílias foi reduzido e o PIB encolheu<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> AGÊNCIA BRASIL. “Entenda a crise econômica.”.

<sup>99</sup> VALOR ECONÔMICO. Mercado reduz projeção para PIB e inflação, apura Focus.

Nos anos de 2014 e 2015 o PIB apresentou crescimento insignificante e chegando a retrain (0,1% e -3,8%, respectivamente)<sup>100</sup>. Já em 2016, a taxa de desemprego medida em junho chegou ao patamar dos 11,6%, uma marca histórica<sup>101</sup>. A inflação também alcançou uma taxa histórica, sendo a maior desde 2002, na casa dos 10,67%<sup>102</sup>. Com índices tão negativos, Dilma alcançou rejeição entre os brasileiros de 69%, em março de 2016<sup>103</sup>.

Dessa forma, atribuiu-se a esta variável, o valor 2.

#### **7.4.2 – Embasamento Jurídico:**

A denúncia contra Dilma embasava-se na suspeita de cometimento, por parte da presidenta, de desrespeito à lei orçamentária, uma vez que teria supostamente editado créditos suplementares sem que tal medida tivesse sido sujeita à deliberação pelos parlamentares, como é estabelecido em nossa legislação. Embora este ponto tenha sido alvo de muitas polêmicas e debates inconclusivos, se de fato a emissão destes recursos configurariam como operação de crédito, o desrespeito à lei orçamentária é de fato considerado crime de responsabilidade. Embora seja criticável o fato de que a decisão de afastar a presidente da presidência tenha sido tomada mesmo sem consenso se de fato ela cometeu crime de responsabilidade, a acusação de fato atendia os critérios mínimos de admissibilidade estabelecidos pela legislação.

Como a admissibilidade do pedido é o que vem sendo analisado neste trabalho, esta variável também recebeu nota 2.

#### **7.4.3 – Base Parlamentar:**

No processo eleitoral de 2014, 8 partidos participaram da base de apoio à candidatura de Dilma Rousseff. A coalizão contava com apoio de partidos de esquerda e de centro-direita, PT, PMDB, PP, PR, PSD, PDT, PCdoB e PROS, contabilizando um apoio total de 333 deputados. O fraco desempenho do governo e a própria personalidade da presidenta Dilma

---

<sup>100</sup> GLOBO. PIB do Brasil cai 3,8% em 2015 e tem pior resultado em 25 anos.

<sup>101</sup> GLOBO. Desemprego no Brasil é o 7º maior do mundo em ranking com 51 países.

<sup>102</sup> GLOBO. Inflação oficial fica em 10,67% em 2015, a maior desde 2002.

<sup>103</sup> CARTA CAPITAL. Governo Dilma é ruim ou péssimo para 69% dos brasileiros, diz Ibope.

causaram uma fragmentação de sua base partidária. Assim, já em 2015, PMDB, PP<sup>104</sup>, PR e PROS deram início à dispersão do apoio parlamentar ao governo<sup>105</sup>.

Com a debandada de quase metade da base de apoio, essa variável recebeu a nota 2.

**QUADRO 3:**  
Número de deputados por Partido integrante da Base no início da 55ª Legislatura (2015-2019)

Partido	Número de deputados
PT	99
PMDB	68
PP	61
PR	39
PSD	34
PDT	17
PCdoB	9
PROS	6
Total	333

## 7.5 – Quadro Sintético:

Encerradas as exposições dos casos analisados, segue à apresentação de um quadro sintético do que foi observado até aqui.

**QUADRO 4:**  
Quadro Sintético contemplando os valores atribuídos às variáveis neste Capítulo

Presidente	Popularidade do Governo	Embasamento Jurídico	Base Parlamentar	Resultado
Collor	2	2	2	Sucesso
FHC	2	2	1	Fracasso
Lula	1	2	1	Fracasso
Dilma	2	2	2	Sucesso

<sup>104</sup> EL PAÍS, Brasil. PP desembarca do Governo e enfraquece ainda mais Dilma na Câmara.

<sup>105</sup> GLOBO. Por aclamação, PMDB oficializa rompimento com governo Dilma.

O quadro nº 4 nos fornece subsídios para que sejam tecidas algumas observações relevantes à temática em torno do uso do mecanismo do *impeachment* no Brasil. A primeira destas, e também a de menor impacto, é de que no Brasil as principais denúncias contra os presidentes em exercício de fato seguem as exigências quanto ao seu mérito constantes na Lei nº 1.079, de 1950, e na Constituição Federal de 1988. O ato de registrar à Câmara dos Deputados uma denúncia que siga os critérios de admissibilidade é, antes de tudo, uma atitude de controle do presidente da república. Caso a denúncia seja acatada e posteriormente a acusação comprovada pelas investigações conduzidas pelo Senado Federal, o presidente infrator será devidamente punido com seu impedimento do exercício do cargo; caso seja comprovada a inocência do chefe do executivo, a sanção foi efetivada da mesma forma uma vez que o processo por si só constrangeu o agente público investigado a prestar contas de suas ações sob a possibilidade de sofrer sanção.

A segunda observação a ser feita com base nesse quadro se refere ao caráter não decisivo da popularidade do governo para o resultado do processo. Esta variável provavelmente detém grande peso para tal, o que não pôde ser verificado neste trabalho devido à metodologia utilizada aqui, o que não a garante, no entanto, que ela é a responsável pelos resultados. O caso a ser observado para tal constatação é o do presidente tucano, Fernando Henrique Cardoso, que mesmo imerso em um contexto social e econômico bastante crítico, de onde surgiram as ondas de rejeição à sua gestão, conseguiu resistir a uma tentativa de abertura de processo de *impeachment* com auxílio de sua ampla e consistente base de apoio no Congresso Nacional.

Por fim, a terceira consiste na constatação que todas as denúncias apresentadas em contexto de fragilidade da relação entre Executivo e Legislativo seguiram o procedimento legal até sua conclusão, com o afastamento dos presidentes; o mesmo não pode ser dito às denúncias elaboradas em momentos de boa relação entre os Poderes. A tabela demonstra tal característica destes processos.

Assim, constata-se que das três variáveis elencadas a que apresentou caráter mais influente para o encaminhamento da denúncia foi “Base Parlamentar”. Nos dois casos onde ela apresentou comportamento contrário à posição do presidente, a denúncia resultou em afastamento definitivo do presidente da república, e os contrários também se confirmaram.

O quadro também permite a percepção do fato de que, se considerarmos a divisão processual da *accountability* em etapas, o sistema de controle dos presidentes da república do Brasil encontra-se minimamente falho. Esta afirmação é possível uma vez que os resultados deixam aparente que todos os chefes do executivo deviam ter respondido a algum processo de afastamento em razão de cometimento de crime. Sendo assim, os presidentes brasileiros não estão sendo devidamente monitorados e nem tampouco devidamente punidos. A ênfase de nosso sistema de *accountability horizontal* brasileiro, portanto, parece empenhar muitos esforços na etapa da atribuição de responsabilidades, da denúncia, enquanto negligencia as outras duas partes do processo, a inicial de fiscalização e a final de sanção. Tal conclusão parecer corroborar com o estudo de caso executado por Taylor e Buranelli (2007).

A “seletividade” da sanção e a força da variável “base parlamentar” indicam possivelmente que a ferramenta do *impeachment* não é utilizada da maneira técnica da qual esperavam os federalistas, quando a imaginaram nos moldes utilizados no Brasil. Na verdade, estas resultadas trazidas à luz das críticas que Abranches (1988) já apresentava a tendência à instabilidade e fragmentação das coalizões presidências quanto mais heterogêneas e fracas estas estivessem dispostas dentro do cenário político nacional, parecem indicar que o mecanismo do *impeachment* no Brasil possa ter sido possivelmente incorporado ao repertório de ação dos parlamentares como uma ferramenta de deposição de presidentes que não mais conseguem arregimentar apoio político ou ônus para os participantes da coalizão.



## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando da criação do instituto do *impeachment*, na Inglaterra da Idade Média, o mecanismo servia um propósito quase que exclusivamente político. Infratores eram de fato punidos, mas os trâmites geralmente não respeitavam a razoabilidade esperada de um processo jurídico e na maioria dos casos os investigados eram punidos sob acusações nebulosas ou até infundadas<sup>106</sup>. Como afirmado anteriormente, a penalização era aplicada não como forma de se estabelecer controle ético e moral dos ocupantes dos cargos públicos, mas sim como uma demonstração de força política do parlamento sobre as indicações realizadas pelo monarca.

Ao virar matéria de apreciação pelos federalistas, o mecanismo ganhou uma nova faceta. O *impeachment* passou a ser uma das várias ferramentas utilizadas pelo poder legislativo para que pudesse controlar as ambições usurpadoras do poder executivo, mantendo, dessa forma, a integridade da República. O objetivo aqui, portanto, com a possibilidade do afastamento definitivo, é o de sinalizar ao ocupante de cargo público que caso não se conforme às leis e à Constituição de seu país, ele será castigado.

A transformação da filosofia que sustenta a existência do mecanismo é evidente. Se antes fundamentava-se na vontade política dos parlamentares em ver removido um desafeto que ocupava um cargo público, agora trata-se de uma necessidade republicana de defesa perpétua da coisa pública. É dessa forma que o *impeachment* abandona sua característica personalista, oriunda do “espírito das facções”, e passa a incorporar um caráter bem mais público à sua existência e utilização.

Os resultados encontrados com a modesta pesquisa empenhada por este trabalho evidenciaram, no entanto, que pelo menos no caso brasileiro, o fator que verdadeiramente é definidor do resultado do processo de impedimento do presidente da república é o apoio do qual ele dispõe no âmbito do Congresso Nacional. Outros fatores, evidentemente, mantêm sua importância, mas dentre estes o preponderante é o tamanho da base parlamentar com a qual o chefe do executivo nacional conta.

Esta simples constatação já revela, por si só, a desvirtuação do mecanismo do *impeachment*. Quando tratado por Hamilton, não foi negado o seu evidente caráter político, mas era ressaltado o temor de que os interesses partidários-ideológicos fossem capazes de se

---

<sup>106</sup> UNITED KINGDOM PARLIAMENT. Impeachment – Briefing Paper (CBP7612).

sobrepôr às provas factuais do processo. A possibilidade de ter um acusado condenado ou inocentado antes mesmo do início das investigações era a grande preocupação do pensador. Ora, o rápido retorno à tabela acima evidencia o fato de que em metade dos casos analisados por este trabalho o embasamento jurídico pouco decisivo foi para o desfecho dos tentames.

Dessa forma, considera-se que a instituição do *impeachment* no Brasil, possivelmente, serve a propósitos que mais se aproximariam daqueles políticos e personalistas, típicos do uso do mecanismo no caso da Inglaterra medieval, do que aqueles republicanos, previstos pelos federalistas. Esta hipótese foi pensada em razão do comportamento do poder legislativo no decorrer dos processos de afastamento de nossa história recente.

Embora muito se tenha argumentado sobre a existência de um “Super Executivo” brasileiro, a afirmação de que por aqui o presidente da república é muito forte, embora longe de ser incorreta, também não é de toda verdadeira. Afinal de contas, ter dois presidentes eleitos impedidos de exercer seu mandato em razão do *impeachment* num curto espaço de tempo que mal chega aos trinta anos de democracia já é um fato que pode nos oferecer algum subsídio para melhor pensar à força do executivo no plano político nacional. O fato de que, neste curto período temporal, todos os presidentes da república que perderam o controle sobre o congresso caíram, e aqueles que o mantiveram tiveram a possibilidade de encerrar tranquilamente seus mandatos, também merece atenção.

Sobre o papel deste Executivo “delegatório”, O’Donnell chega a afirmar:

No curto prazo, o senso comum do Executivo delegativo, desejoso de desincumbir das enormes responsabilidades que ele acredita lhe terem sido exclusivamente confiadas, ignora aquelas outras agências (as de controle) e, no longo prazo, procura eliminá-las, cooptá-las ou neutralizá-las.<sup>107</sup>

Em complemento à esta constatação, do fraco espírito republicano dos executivos latino-americanos, pode-se argumentar o mesmo dos poderes legislativos. Se enquanto um presidente da república busca neutralizar estes meios como forma de garantia de seu poder, os parlamentares buscam fortalece-los não enquanto ferramenta de punição dos usurpadores e transgressores da Constituição, mas sim como mecanismos de ataque político a figura do presidente da república que não consiga manter o equilíbrio das forças dentro da arena política.

---

<sup>107</sup> O’DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias, p. 44.

O caso parece se aparentar da seguinte maneira: enquanto o poder executivo detém maiores prerrogativas de atuação política, tanto em sua área de exercício quanto na legislativa, o poder legislativo concentra em si a capacidade de decidir se uma gestão se sustentará até o fim de seu mandato eletivo ou não. Não é uma questão de mera governabilidade, e sim de sobrevivência do governo uma vez que o Congresso Nacional brasileiro tem a capacidade de atuar como uma espécie de colégio eleitoral especial. Especial porque diferentemente de uma estrutura desse tipo padrão, o colégio parlamentar não é capaz de decidir quem será o vencedor do processo eleitoral, mas é sim capaz de determinar se o candidato eleito terá condições de finalizar seu mandato.

Dessa forma, o presidencialismo brasileiro, em razão da existência do mecanismo de *impeachment* da maneira posta, conta com uma característica que parece assemelhar nosso sistema político de um parlamentarismo uma vez que o Parlamento possui a capacidade de vetar um representante eleito à cargo no Planalto. Se considerado o modelo de presidencialismo de coalizão apresentado por Abranches (1988), a ferramenta do *impeachment* no Brasil parece ter sido evidentemente degenerada para que pudesse atender à estas vontades parlamentaristas de remoção de presidentes que não mais trouxessem conquistas políticas aos membros que compõem a base. Por essa ótica, a relação Executivo-Legislativo é bastante mais complexa do que a simples “cooptação” indicada por alguns, e sim conta com uma operacionalização de “amansamento” do Parlamento nos momentos de bonança da Presidência e de “empoderamento” deste mesmo Congresso quando o Executivo passar a não oferecer mais os resultados políticos, econômicos e eleitorais esperados.

Assim, sendo o arranjo do presidencialismo de coalizão suficientemente fraco e o mandato presidencial constitucionalmente estabelecido, os insatisfeitos com o pacto político da governabilidade parecem não hesitar em fazer uso do mecanismo do *impeachment*. Tal decisão seria tomada uma vez que o funcionamento certo da ferramenta do afastamento presidencial garantiria a remoção do chefe do executivo de sua função sob custos institucionais e políticos relativamente baixos frente às outras possibilidades de ação que estes poderiam tomar; a de aguardar o fim do mandato ou de promover um golpe aberto contra à Presidência. A primeira opção pode resultar em paralisia decisória na esfera dos poderes Executivo e Legislativo, o que pode agravar os prejuízos políticos aos que compõem o governo, e a segunda opção é demasiadamente arriscada e amplamente considera criminosa e recriminável.

Não se intenciona, com esta percepção, retirar o mérito da instituição do *impeachment*. Vale ressaltar, no entanto, que, com a criação de novos mecanismos de *accountability*, o *impeachment* foi, embora não formalmente, abandonado em solo britânico, tendo sido utilizado pela última vez em 1746. O próprio Parlamento britânico se mobilizou no século passado para que o “privilégio” do afastamento fosse extinto. Em 1967, o *Select Committee on Parliamentary Privilege*, apresentou seu relatório final de atividades recomendando que o *impeachment* fosse formalmente abolido por ser considerado obsoleto. A sugestão persistiu em outros dois comitês especiais do mesmo tipo realizados nos anos de 1976-1977 e 1999<sup>108</sup>. A experiência britânica pode nos oferecer condições para melhor refletirmos sobre o tema, uma vez que é a nação criadora do mecanismo e que hoje é opositora à sua utilização.

Mais estudos acerca do *impeachment*, e sobre a possibilidade de se pensarem instrumentos de controle do Presidente da República que o substituam, devem ser realizados para que possamos aprimorar o sistema político brasileiro. Estas alternativas podem contemplar a substituição da via política para a realização da *accountability horizontal* pela via mais técnica e burocrática, embora essa alternativa seja também bastante controversa e não necessariamente superior à primeira.

De qualquer maneira, o controle dos agentes públicos deve ser aprimorado em nosso contexto brasileiro, pois, no final das contas, este é o interesse do espírito republicano e democrático que norteiam nossa organização política.

Encerra-se esse trabalho com algumas reflexões feitas por Hamilton:

O corpo legislativo estende por toda a parte a esfera da sua atividade, e engole todos os poderes no seu turbilhão impetuoso. (...).Os seus poderes (do Legislativo) constitucionais, sendo mais extensos e menos susceptíveis de ser circunscritos em limites certos, não lhe é tão difícil dar às suas usurpações que melhor lhe parecer, por meio de medidas complicadas e indiretas.<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> UNITED KINGDOM PARLIAMENT. *Impeachment – Briefing Paper* (CBP7612).

<sup>109</sup> HAMILTON, Alexander; MADISSON, James; JAY, John. *O Federalista*, p. 197-198.

## REFERÊNCIAS:

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, 1988. p. 5-38.

ADAMS, George Burton. "The Descendants of the Curia Regis". *The American Historical Review*. 1907. JSTOR, p. 11-15.

AGÊNCIA BRASIL. "Entenda a crise econômica." Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-05/entenda-crise-economica>>. Acesso 12 de dezembro de 2016.

ANDERSON, Perry. *Linhagens do Estado Absolutista*. Tradução: João Roberto Martins Filho – São Paulo: Brasiliense, 2004.

ANDERSON, Perry. *Passagens da Antigüidade ao feudalismo* – São Paulo: Brasiliense, 2000. 293 páginas.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao/regimentointerno.html>>. Acesso em: 14 de novembro de 2016.

BRASIL. Constituição (1824). *Constituição Política do Império do Brasil*.

BRASIL. Constituição (1889). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*.

BRASIL. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*.

BRASIL. Constituição (1937). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*.

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 16, de 04 de Junho de 1997.

BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de Abril de 1950.

BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 93, de 1970. Disponível em: <[www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/RegSFVoll.pdf](http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/RegSFVoll.pdf)>. Acesso em: 14 de novembro de 2016.

BRASIL. Senado Federal. *Dois presidentes do Brasil sofreram impeachment em 1955*. Disponível em: < <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/dois-presidentes-do-brasil-sofreram-impeachment-em-1955>>. Acesso em: 09 de dezembro de 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *As duas Fases da História e as Fases do Capitalismo*. Crítica e Sociedade: revista de cultura política. v.1, n.1, jan./jun. 2011.

CÁCERES, Florival. História Geral. Editora Moderna, São Paulo, 1996.

CARREIRÃO, Yan de Souza. A decisão do voto nas eleições presidenciais no Brasil (1989 a 1998): a importância do voto por avaliação de desempenho. 2000.

CARTA CAPITAL. Governo Dilma é ruim ou péssimo para 69% dos brasileiros, diz Ibope. Disponível em < <http://www.cartacapital.com.br/blogs/parlatorio/69-consideram-governo-dilma-ruim-ou-pessimo-diz-ibope>>. Acesso em 15 de novembro de 2016.

CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE CORRUPÇÃO. *Escândalo dos Bancos*. Disponível em: <<http://www.cepcorruptao.com.br/1990/Anos-1990-50-Escandalo-dos-Bancos.pdf>>.

DATAFOLHA. *Escândalo do mensalão" não afeta popularidade de Lula entre brasileiros*. Disponível em: < <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2005/06/1222268-escandalo-do-mensalao-nao-afeta-popularidade-de-lula-entre-brasileiros.shtml>>. Acesso 15 de novembro de 2016.

EL PAÍS, Brasil. *PP desembarca do Governo e enfraquece ainda mais Dilma na Câmara*. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/12/politica/1460490184\\_222652.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/12/politica/1460490184_222652.html)>. Acesso 10 de dezembro de 2016.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. 3ª edição, revista, 2001. Globo.

FILGUEIRAS, Luiz. *O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico*. Em publicação: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. ISBN: 987-1183-56-9.

FOLHA DE S.PAULO. *Base do governo Lula na Câmara infla em 2003*. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u56811.shtml>>. Acesso 14 de novembro de 2016.

FOLHA DE S.PAULO. *Collor não teve apoio nem de seu partido em votação do impeachment*. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/04/1761901-collor-nao-teve-apoio-nem-de-seu-partido-em-votacao-do-impeachment.shtml>>. Acesso 11 de dezembro de 2016.

FOLHA DE S.PAULO. *Desempenho de FHC é reprovado por 65%, segundo pesquisa*. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fol/pol/ult13091999035.htm>>. Acesso 15 de setembro de 2016.

FOLHA DE S.PAULO. *FHC fala de “estelionato eleitoral” na eleição de 1998*. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1771416-fhc-fala-de-estelionato-eleitoral-eleicao-de-1998.shtml>>. Acesso 11 de dezembro de 2016.

FOLHA DE S.PAULO. *FHC tem reprovação recorde*. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1909199914.htm>>. Acesso 10 de novembro de 2016.

FOLHA DE S.PAULO. *FHC volta a bater recorde de rejeição*. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc20069915.htm>>. Acesso 12 de setembro de 2016.

FOLHA DE S.PAULO. *Governo tenta “operação abafa”*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc19049908.htm>>. Acesso 10 de novembro de 2016.

FOLHA DE S.PAULO. *Líderes de FHC duvidam de base governista no Congresso*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/3/09/brasil/4.html>>. Acesso 05 de agosto de 2016.

FOLHA DE S.PAULO. *Reprovação de Dilma cresce e supera a de Collor em 1992*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/08/1665135-reprovacao-de-dilma-cresce-e-supera-a-de-collor-em-1992.shtml>>. Acesso 10 de novembro de 2016.

FPAdFATO!. *Taxa de desemprego média anual (IBGE). 1994/2002: 12,6%; 2003/2013, 5,4%*. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/fpadefato/?p=261>>. Acesso em 09 de dezembro de 2016.

GIAMBIAGI, Fabio. *Economia Brasileira contemporânea: 1945-2004*, Campus, 2004.

GLOBO. *Desemprego no Brasil é o 7º maior do mundo em ranking com 51 países*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/08/desemprego-no-brasil-e-o-7-maior-do-mundo-em-ranking-com-51-paises.html>>. Acesso em 15 de novembro de 2016.

GLOBO. *Inflação oficial fica em 10,67% em 2015, a maior desde 2002*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/01/inflacao-oficial-fica-em-1067-em-2015.html>>. Acesso em 16 de novembro de 2016.

GLOBO. *PIB de 1996 e 1999 são revisados para baixo*. Disponível em: <[http://g1.globo.com/Noticias/Economia\\_Negocios/0,,AA1495867-9356,00.html](http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,AA1495867-9356,00.html)>. Acesso em 15 de novembro de 2016.

GLOBO. *PIB do Brasil cai 3,8% em 2015 e tem pior resultado em 25 anos*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/03/pib-do-brasil-cai-38-em-2015.html>>. Acesso em 16 de novembro de 2016.



GLOBO. *Por aclamação, PMDB oficializa rompimento com governo Dilma*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/por-aclamacao-pmdb-oficializa-rompimento-com-governo-dilma.html>>. Acesso em 08 de dezembro de 2016.

GLOBO. *Porque não houve debate*. Disponível em: <<http://memoriaglobo.globo.com/mobile/programas/jornalismo/coberturas/eleicoes-presidenciais-1998/eleicoes-presidenciais-1998-porque-nao-houve-debate.htm>>. Acesso em 10 de dezembro de 2016.

HOCHSTETLER, Kathryn. Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 72, 2007, São Paulo.

LIMONGI, Fernando. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco (Org). *Os Clássicos da Política*. São Paulo: Atica, 1991.

LIMONGI, Fernando P. Presidencialismo e Governo de Coalizão. In: Leonardo Avritzer e Fatima Anastasia. (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, p. 237-257.

LOCKE, John. *O Segundo Tratado sobre o Governo Civil*. Tradução: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Editora Vozes: Petrópolis, 1994.

HAMILTON, Alexander; MADISSON, James; JAY, John. *O Federalista*, Rio de Janeiro. Biblioteca da Câmara dos Deputados. 1840.

HOBBS, Thomas. *Leviatã*; tradução João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. – São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MARX, K.; ENGELS, F. *Manifesto do Partido Comunista*. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

MIGUEL, L. F. Impasses da Accountability: dilemas e alternativas da representação política. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n.25, p. 165-175, jun. 2006

MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. Tradução Cristina Murachco. Martins Fontes. São Paulo, 2000.

O GLOBO. *Além de Collor e Dilma, Sarney, Itamar, FH e Lula sofreram pedidos de impeachment*. Disponível em: < <http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/alem-de-collor-dilma-sarney-itamar-fh-lula-sofreram-pedidos-de-impeachment-19242217#>>. Acesso em 13 de novembro de 2016.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, n.44, 1998, p. 27-52.

SALLUM JR. Brasílio. O Impeachment de Fernando Collor: Sociologia de uma crise. Editora 34, São Paulo, 2015.

SANTOS, Fabiano. Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão. In: Reforma Política no Brasil – Realizações e Perspectivas. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003, p. 19-38.

SANTOS, Fernando Siqueira dos. *Ascensão e Queda do Desemprego no Brasil: 1998-2012*. Área ANPEC: 13 – Economia do Trabalho.

SANTOS, Lyndon de Araújo Santos. Protenstantismo e Modernidade: os usos e os sentidos da experiência histórica no Brasil e na América Latina. *Projeto História*, nº 37. São Paulo, 2008.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOIND, L; PLATTNER, M.F. (Eds.). *The self restraining state: Power and accountability in new democracies*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

TAYLOR, Matthew; BURANELLI, Vinicius. Ending up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil. *Latin American Politics & Society*, v. 49, N. 1, Spring 2007, pp. 59-87.

THE HISTORY OF PARLIAMENT. British political, social and local history. Disponível em <Disponível em <http://www.historyofparliamentonline.org/research/parliaments> >. Acesso em 12 de novembro de 2016.

UNITED KINGDOM PARLIAMENT. *Impeachment – Briefing Paper (CBP7612)*. House of Commons Library. <Disponível em: <<http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN02666>>. Acesso em 13 de novembro de 2016.

UOL NOTÍCIAS. *De 132 pedidos de impeachment desde Collor, ação contra Dilma é 2ª aceita*. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/12/03/de-132-pedidos-de-impeachment-desde-collor-acao-contra-dilma-e-2-aceita.htm>>. Acesso em 08 de dezembro de 2016.

UOL NOTÍCIAS. *Veja como FHC derrubou o pedido de impeachment em 1999*. Disponível em: <<http://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2015/09/29/veja-como-fhc-derrubou-o-pedido-de-impeachment-em-1999/>>. Acesso em 12 de dezembro de 2016.

VALOR ECONÔMICO. *Mercado reduz projeção para PIB e inflação, apura Focus*. Disponível em: < <http://www.valor.com.br/brasil/4802095/mercado-reduz-projecao-para-pib-e-inflacao-apura-focus>>. Acesso em 12 de dezembro de 2016.